

FACULTÉ DE DROIT DE GRENOBLE

DROIT ROMAIN

DES

QUÆSTIONES PERPETUÆ

(ETUDE SUR LE DROIT CRIMINEL ROMAIN)

DROIT FRANÇAIS

DE

L'ASSURANCE OBLIGATOIRE

CONTRE

LES ACCIDENTS DU TRAVAIL EN ALLEMAGNE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Jeudi 12 Juillet 1894

PAR

F. SAUVAIRE JOURDAN

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, rue Soufflot et rue Toullier, 13

1894

THÈSE DE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE GRENOBLE

- MM. TARTARI,  Doyen, Professeur de Code Civil.
GUEYMARD ,  Doyen honoraire, Professeur de Droit Commercial.
TESTOUD, I  Professeur de Code civil, *en congé*.
GUÉTAT, I  Professeur de législation criminelle.
FOURNIER, I  Professeur de droit romain.
BEAUDOUIN, I  Professeur de droit romain.
BALLEYDIER, A  Professeur de Code civil.
MICHOUX, A  Professeur de droit administratif.
JAY, A  Professeur de droit constitutionnel, *délégué à la faculté de Paris*.
PILLET, A  Professeur de droit International.
WAHL Agrégé, chargé de cours,
BEUDANT Agrégé, chargé de cours.
CAPITANT Agrégé, chargé de cours
RAMBAUD Chargé de cours.
HITIER Chargé de cours.
ROYON, I  Secrétaire.
-

Suffragants :

- MM. BEAUDOUIN *Président*.
BALLEYDIER *Professeur*.
PILLET *Professeur*.
BEUDANT *Agrégé*.

FACULTÉ DE DROIT DE GRENOBLE

DROIT ROMAIN

DES

QUÆSTIONES PERPETUÆ

(ÉTUDE SUR LE DROIT CRIMINEL ROMAIN)

DROIT FRANÇAIS

DE

L'ASSURANCE OBLIGATOIRE

CONTRE

LES ACCIDENTS DU TRAVAIL EN ALLEMAGNE

ACAD.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

LUGD. BAT.

Présentée et soutenue le Jeudi 12 Juillet 1894

BIBL.

PAR

F. SAUVAIRE JOURDAN

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, rue Soufflot et rue Toullier, 13

1894

A LA MÉMOIRE DE MON PÈRE

A MA MÈRE



Digitized by the Internet Archive
in 2026

DROIT ROMAIN

—

DES

QUÆSTIONES PERPETUÆ

LES

QUÆSTIONES PERPETUÆ

ÉTUDE SUR LE DROIT CRIMINEL ROMAIN

Les *Quæstiones perpetuæ* sont des tribunaux criminels permanents, essentiellement composés de juges qui sont des *particuliers* et d'un président qui est un *magistrat*. Créés vers le commencement du vii^e siècle de Rome, c'est-à-dire vers le milieu du i^{er} siècle av. J.-C., ils sont la juridiction criminelle de droit commun jusqu'à la fin de la République, voient leur compétence très restreinte au début de l'Empire et disparaissent complètement au iii^e siècle de notre ère.

C'est par les *Quæstiones perpetuæ* que furent jugés les crimes politiques du dernier siècle de la République, de cette période troublée, si riche en crimes de ce genre (1).

(1) C'est devant les « *Quæstiones* » que furent prononcés tous les discours de Cicéron en matière criminelle. Ces discours nous donnent par suite des renseignements précieux. Les plus intéressants à ce point de vue sont les discours *pro Sexto Roscio Amerino* — *in Verrem* — *pro Rabirio* et surtout le *pro Cluentio*.

Aussi, la question de savoir dans quelles classes de citoyens seraient pris leurs membres, a-t-elle été, pendant tout ce siècle, passionnément agitée par les partis : ce fut là un des points principaux sur lesquels se livrèrent, entre la démocratie et l'aristocratie, les luttes civiles de la fin de la République. Nous voyons le droit de siéger dans les *Quæstiones perpetuæ* appartenir aux sénateurs, lorsque l'aristocratie est maîtresse du pouvoir, et passer aux chevaliers, lorsque la démocratie l'emporte. Les *Quæstiones perpetuæ* se lient donc intimement à l'histoire intérieure de Rome, au point qu'il est impossible de bien comprendre cette histoire, si l'on ne sait pas très exactement ce que furent ces tribunaux, qu'elle était leur organisation, leur compétence et leur procédure.

Il va de soi qu'elles sont aussi de première importance pour l'étude du droit criminel romain, puisqu'elles furent pendant plusieurs siècles la juridiction criminelle de droit commun.

Elles ont enfin une grande importance pour l'étude du droit criminel en général : certaines personnes ont cru voir en elles l'origine du jury ; en tous cas elles ont réalisé, dans leur organisation et dans leur procédure, le type original d'un très curieux système de justice criminelle. Historiquement et juridiquement leur étude est donc du plus haut intérêt.

Nous étudierons dans cinq chapitres : la juridiction criminelle antérieure aux *Quæstiones perpetuæ* — l'histoire des *quæstiones perpetuæ*, c'est-à-dire leur origine et leur développement, — leur organisation, — leur procédure — et leur disparition.

CHAPITRE PREMIER

JURIDICTION CRIMINELLE ANTÉRIEURE AUX « QUESTIONES PERPETUÆ ».

Nous ne possédons sur cette époque d'autres renseignements que ceux que nous trouvons dans les récits des historiens, et en particulier dans Tite Live. Parmi les procès que nous racontent ces historiens, nous voyons que les uns ont été jugés par des magistrats, les autres par l'Assemblée du peuple. Le peuple juge les crimes commis par des citoyens romains, lorsqu'ils entraînent soit une peine capitale (peine de mort, *sacratio capitis, interdictio aquæ et igni, condemnatio ad metallas*), soit une peine pécuniaire dépassant un maximum que nous ne connaissons pas bien. Les magistrats jugent tous les autres crimes.

Ce privilège pour les citoyens romains de voir juger par le peuple les accusations portées contre eux, lorsqu'elles sont graves, est ce que l'on appelle le « *jus provocationis ad populum* ». Ce droit n'a pas toujours existé, mais son introduction remonte à une époque très reculée. On admet généralement qu'il a été introduit par une loi *Valéria* de l'an 244 de Rome (1) ; certains auteurs pensent même qu'il existait déjà sous la royauté. Il fut confirmé par la loi des

(1) Le fait nous est connu par un texte de Cicéron (*De re pub.*, II, 31).

XII Tables en des termes que nous rapporte Cicéron : « *De capite civis nisi per maximum comitiatum ne ferunto* (1) ».

Nous nous occuperons d'abord de la juridiction des magistrats, ensuite de celle du peuple.

§ I. — Juridiction criminelle des magistrats.

Une grande incertitude existe encore ici sur bien des points. Il est pourtant une chose que nous connaissons bien : c'est le rôle que jouent les magistrats en matière de juridiction criminelle. Ce rôle est le suivant (2).

Le magistrat recherche, instruit et juge lui-même et à lui seul les crimes non soumis à *provocatio*. Les textes nous le montrent parfois jugeant entouré d'un *concilium* ; mais quels que soient les doutes qui subsistent au sujet de ce *concilium* sur bien des points (3), un point est cer-

(1) CICÉRON, *De leg.* III, 4, § 11.

(2) Nous ne nous occupons ici que du droit de juridiction criminelle des magistrats, ou droit de rechercher et de punir les « *delicta publica* » et qui s'exerce par la « *cognitio* » ; nous laissons naturellement de côté le droit qu'ont les magistrats « *cum imperio* » de punir toute désobéissance à un ordre donné par eux ou toute injure à leur personne et qui s'exerce par la « *coercitio* ». Sur la distinction entre la « *cognitio* » et la « *coercitio* » voir MOMMSEN (*St. R. I.* p. 136 et s.).

(3) Par exemple : un certain nombre de ces conseillers étaient-ils nommés par le magistrat lui-même ? — le magistrat avait-il l'obligation ou le droit de le convoquer ? — Le « *concilium* » des magistrats ne se rencontre pas que dans l'exercice de la juridiction criminelle, mais, en principe dans tous les actes des magistrats. Le Sénat a été originellement un « *concilium* » des magistrats supérieurs : (WILLEMS, *Sénat de la Rép.* II, p. 122). Sur le *concilium* en général, voir MOMMSEN (*St. R. I.* 307 et s.).

tain : ce *concilium* n'est jamais un tribunal. Le magistrat lui demande son avis, mais ce n'est qu'un avis, non une sentence. Le magistrat n'est pas lié par cet avis ; lui seul est juge.

Quant aux crimes soumis à *provocatio* c'est le peuple qui les juge. Mais là aussi le magistrat joue un rôle et un rôle important : c'est lui qui recherche ces crimes là, les instruit, convoque les Comices criminels, les préside et joue devant elles le rôle d'accusateur.

Voilà qu'elle est la règle sur la compétence criminelle des magistrats. Cette règle, comme nous l'avons dit, est certaine et incontestée. Elle a une très grande importance au point de vue de notre étude, car ce double rôle du magistrat nous servira à caractériser la juridiction criminelle antérieure aux *Quæstiones perpetuæ* et à comprendre le sens et l'importance de la réforme introduite par elles.

Où les difficultés se présentent, c'est lorsqu'on veut déterminer quels magistrats avaient le droit de juridiction criminelle.

Nous avons dit qu'un des rôles des magistrats en matière criminelle était de convoquer et de présider l'Assemblée du peuple en cas de crimes soumis à « *provocatio ad populum* » ; or, comme pour convoquer et présider l'assemblée du peuple, il faut le « *jus agendi cum populo* » attribut de l'*imperium*, il va de soi que cette juridiction criminelle n'a pu appartenir qu'aux magistrats « *cum imperio* », à savoir : le consul et le préteur. Mais justement, dans les récits de procès criminels de cette époque que nous ont laissés les historiens, jamais on ne voit ni le consul ni le préteur jouer un rôle dans la juridiction criminelle ordinaire. On les voit il est vrai figurer dans un certain

nombre, d'ailleurs très restreint, d'affaires criminelles ; mais ce sont des cas où ils exercent une juridiction de père de famille (1), ou une juridiction criminelle illégale (2), ou une juridiction criminelle exceptionnelle en qualité de commandants militaires (3). Les magistrats qui figurent dans les procès ordinaires sont, jusque vers le ^v^e siècle..., des magistrats spéciaux : les « *Duoviri perduellionis* » et les « *questores parricidi* » ; les « *duoviri perduellionis* » pour les crimes qui lèsent directement l'État, comme la « *perduellio* ou haute trahison, et les « *questores parricidi* » pour les crimes contre particuliers, comme le parricide. Puis, à partir du ^v^e siècle, nous ne voyons plus figurer dans les procès criminels ordinaires que les « tribuns du peuple ». Or, tous ces magistrats sont des magistrats inférieurs et n'ont pas l'*imperium*.

On aplanit la difficulté en admettant que ces magistrats inférieurs sont des délégués des magistrats *cum imperio*, et qu'ils tirent de cette délégation le droit de juridiction criminelle ainsi que le *jus agendi cum populo*. L'hypothèse de cette délégation semble en effet pouvoir seule expliquer que ces magistrats inférieurs aient pu convoquer et présider l'Assemblée du peuple. En outre, pour les *questores parricidi* en particulier, elle semble très conforme à ce que nous savons des *questeurs* en général, qui sont

(1) Cas de Brutus jugeant et condamnant ses fils à mort, TITE LIVE, II, 5.

(2) Cas de Cicéron, alors consul, jugeant lui-même et condamnant à mort Catilina, pourtant citoyen romain. Dans la suite Cicéron fut poursuivi pour cet abus de pouvoir (Cic : ad Att 2, 22, 1 — *pro Milone*, 14, 36).

(3) MOMMSEN (St. R. II. 114-115).

toujours des aides des consuls (1). Cette délégation enfin s'explique facilement : les magistrats *cum imperio*, titulaires du droit de juridiction criminelle qu'ils avaient hérité du pouvoir royal, comme les autres droits compris dans l'*imperium*, l'exercèrent sans doute eux-mêmes à l'origine. Mais, lorsqu'on imagina le *jus provocationis*, c'est-à-dire la règle que certains crimes ne pourraient être jugés que par le peuple, il est naturel que se soit introduit l'usage, puis l'obligation, pour les magistrats supérieurs, seuls titulaires du droit de juridiction criminelle, de déléguer ce droit (2), afin de ne pas leur faire jouer devant l'Assemblée du peuple ce rôle subalterne d'accusateurs qui pouvait les mettre en conflit avec elle (3).

(1) Voir MOMMSEN (St. R. II, 495). Pour la question très débattue de savoir si les *quæstores parricidi* étaient distincts des *quæstores ærarii*, voir dans le sens de l'affirmative : MADWIG *l'État Romain* (trad. Morel), t. II, ch. V, § 2, note 2). KARLOWA (Rö. R. G. I, 257) ; dans le sens de la négative : MOMMSEN (St. R. II, 537).

(2) Le motif de cette délégation que nous indiquons semble avoir été vu par Pomponius, cf. Dig. I. 2, 2, 23: « *quia de capite civis Romani injussu populi non erat lege permissum consulibus jus dicere, propterea quæstores constituebantur a populo... hi appellabantur quæstores parricidi.* » Pomponius se trompe en attribuant la nomination des *quæstores parricidi* au peuple : créés pour être des délégués des consuls il aurait été étrange qu'ils n'aient pas été nommés par les consuls ; alors surtout qu'il en est ainsi des questeurs en général.

(3) Certains auteurs ont repoussé l'hypothèse de cette délégation. S'en tenant au silence des textes sur les magistrats *cum imperio*, ils leur refusent tout droit de juridiction criminelle ; et comme, à refuser ce droit aux magistrats *cum imperio*, on ne peut l'accorder à aucun magistrat, ces auteurs arrivent à la conclusion suivante :

Mais une nouvelle difficulté se présente. Les textes cessent de très bonne heure de nous parler et des *quæstores parricidi* et des *duoviri perduellionis*. Ont-ils pourtant survécu jusqu'aux *quæstiones perpetuæ*?

Pour les *duoviri perduellionis* la difficulté n'est pas bien grave. De l'avis de tous, ils ont disparu vers la fin du v^e siècle de Rome, et ont été remplacés par les tribuns du peuple : à partir du commencement du vi^e siècle, en effet, ce sont les tribuns qui jugent ou poursuivent tous les crimes lésant directement l'Etat (1).

Mais pour les *quæstores parricidi* la difficulté est grave : les textes nous en parlent fréquemment entre 269,

le droit de juridiction criminelle n'appartient qu'à l'Assemblée du peuple, mais elle le délègue quelquefois : les *quæstores parricidi* et les *duoviri perduellionis* sont ces délégués. — Dans ce sens MAYNZ (*Nouvelle Rev. Hist.* t. 26 et 27) ; MADWIG t. III, ch. VIII, § 24. Cette théorie soulève un grand nombre d'objections : d'après ce que nous avons dit (p. 7 et n^o 1) il serait étrange que des personnages appelés *quæstores* fussent des délégués du peuple — en outre, si la juridiction criminelle appartient et a toujours appartenu toute entière au peuple, quel besoin avait-on de formuler par la loi Valeria le *jus provocationis* plusieurs fois formulé ensuite (loi des XII Tables, *leges Porciæ*, *lex Sempronia*,) cf. WILLEMS, page 80 et s. La défense que font ces lois de faire condamner un citoyen romain à une peine capitale prouve : en premier lieu, qu'avant la loi Valeria, des peines capitales pouvaient être prononcées contre des citoyens romains autrement que par le peuple, qu'est-ce à dire sinon par les magistrats ? en second lieu, qu'après elle les peines même capitales pourront continuer à être prononcées par les magistrats contre les non-citoyens romains.

(1) La date précise du premier procès où nous voyons figurer les tribuns est 505 de Rome, cent ans avant l'institution de la première *quæstio perpetua* (605) ; la date du dernier 691, quatre-vingt-six ans après. Cf. MADWIG (II, 496-7).

date du premier, et 358, date du dernier exemple connu (1) ; puis à partir de 358, c'est-à-dire près de deux cent cinquante ans avant l'institution de la première *quæstio perpetua*, il n'en est plus fait mention une seule fois dans les procès criminels. Malgré ce silence des textes, doit-on admettre qu'ils ont survécu jusqu'aux *quæstiones perpetuæ* ? Si l'on admet au contraire qu'ils ont disparu bien avant les *quæstiones*, quels magistrats les ont remplacés dans l'intervalle.

Il nous semble difficile de trancher la question.

Mommsen (2) soutient que les *quæstores parricidi* ont survécu jusqu'aux *quæstiones perpetuæ*. Il cite à l'appui de son opinion une certaine formule laissée par Varro, qui prouve que les *quæstores* existaient encore au début du *vi^e* siècle ; mais l'institution des *quæstiones perpetuæ* ne date que du commencement du *vii^e*, la question reste donc entière pour tout le *vi^e* siècle. La seule raison qu'il invoque est, en somme, que les *quæstores parricidi* ont dû survivre jusqu'aux *quæstiones* parce que l'on ne voit pas qui aurait occupé leur place jusqu'à cette époque. Le silence des textes s'expliquerait parce que les *quæstores parricidi* ne sont compétents que pour les crimes contre particuliers et que les textes historiques ne s'intéressent guère qu'aux crimes politiques. La raison n'est peut-être pas très convaincante, car il reste toujours surprenant que les textes historiques nous parlent, et très

(1) L'exemple de 269 nous est connu par T. L. 2, 41 et par CICÉRON *de re publ.* 2, 35, 60. L'exemple de 358 nous est connu par PLIN *hist. nat.* 34, 4, 13 — cf. MOMMSEN (St. R. II, 538, 539 et notes).

(2) MOMMSEN (St. R. II, 543) ; dans le même sens KARLOWA qui n'apporte pas d'argument nouveau (Ro. Rg. I, 237).

souvent, des *quæstores parricidi* entre le milieu du III^e siècle et le milieu du IV^e et ne nous en parlent plus jamais dans la suite.

Au moment où fut créée la première *quæstio perpetua*, on ne peut donc pas, nous semble-t-il, dire avec certitude quels magistrats exerçaient la juridiction criminelle, sauf pour les tribuns qui sont chargés des crimes lésant directement l'État, comme la haute trahison (*perduellio*). Mais on peut du moins dire avec certitude que des magistrats jouaient un rôle dans la juridiction criminelle, et quel était ce rôle.

§ 2. — Juridiction du peuple.

Le peuple est compétent pour les crimes soumis à *provocatio*. Cette compétence se partage entre les différentes Assemblées du peuple existantes à cette époque. On sait que ce sont : les *comitia centuriata*, les *comitia tributa* et les *concilia plebis* (1). Car il n'est plus question depuis longtemps des *comitia curiata*.

(1) On a longtemps confondu les *Comitia tributa* et les *Concilia plebis* ; mais depuis la démonstration qu'en a fait MOMMSEN (Röm. F., p. 177 et s.), il ne semble plus contestable que ce furent deux sortes d'Assemblées absolument distinctes. Toutes deux il est vrai étaient des réunions des citoyens par tribus : pour les *concilia plebis* pourtant cela n'est vrai qu'à partir du plébiscite PUBLILIEN (283) ; auparavant, on ne sait trop d'après quel mode de réunion ils avaient lieu, probablement par curies d'après MOMMSEN, c'est aussi l'avis de WILLEMS (Dr. P. p. 161). Mais MOMMSEN a établi que les *concilia plebis* présentent les caractères suivants, qui les distinguent des *comitia tributa* : ce sont des réunions de la plèbe seule, les pa-

La répartition de compétence qui existait entre les *comices centuriates* et les *comices tributes* semble avoir été inspirée par cette idée que les *comices centuriates* sont les comices par excellence, le *maximus comitiatus*, comme on les appelle, tandis que les *comices tributes* ne sont que les *comitia leviora* (1). On donna donc aux *comices centuriates* le jugement des affaires les plus graves : et aux *comices tributes* le jugement des affaires moins graves.

Le trait caractéristique de cette répartition est qu'elle est faite d'après le genre de peine : la *provocatio* des affaires capitales est portée devant les *comices centuriates* (2) et celle des affaires entraînant une peine

triciens n'y sont pas admis ; ces réunions sont présidées par un magistrat plébéen, on ne prend donc pas les auspices auparavant ; leurs décisions, qui portent le nom caractéristique de *plebi scita* ne sont, à l'origine, obligatoires que pour la plèbe seule, et ne sont naturellement pas soumises à la confirmation du Sénat. Comme le dit très bien MOMMSEN, il y eut simplement là à l'origine un exercice de la liberté d'association. — Lorsque le « *scitum* » fut rendu obligatoire pour tous les citoyens, comme la « *lex* », (loi *Hortensia*) la différence essentielle entre les deux Assemblées disparut ; mais les autres persistèrent et les patriciens n'eurent jamais le droit de vote dans la *concilia plebi*, et ces Assemblées furent toujours présidées par un magistrat plébéen. — Cette théorie semble être aujourd'hui universellement acceptée, voy. MISPOULET, Inst. Pol. I, p. 207-213.

(1) C'est le nom que leur donne Cicéron, pro Planc. 3, 7. — Les auspices prises avant les réunions des « *Comices tributes* » s'appelaient « *auspicia leviora* » ; les magistrats nommés par eux s'appelaient « *magistratus minores* » cf. MOMMSEN RÖ. F. I, p. 112.

(2) *De capite civis, nisi per maximum Comitiatum ne ferinto.* Cicéron de leg. III, 4, § 11.

pécuniaire est portée devant les *comices tributes* (1).

Ce mode de répartition entraînait des abus. En cas de crimes politiques les tribuns du peuple (2) tâchaient toujours d'enlever l'affaire aux *Comitia centuriata* pour l'attirer devant les *Comitia tributa*; parce que dans cette Assemblée les plébéiens faisaient loi, et condamnaient toujours lorsque l'accusé était un patricien, acquittaient lorsque c'était un plébéien.

Le mode de juridiction lui-même avait d'ailleurs de très graves inconvénients, qui sont inhérents à tout jugement direct par une assemblée populaire. Les historiens s'étendent complaisamment sur ces inconvénients; c'est un sujet qui prête aux développements littéraires. Les réunions de l'Assemblée populaire ne pouvaient forcément être que peu fréquentes, et cela retardait beaucoup l'exercice de la

(1) On ne trouve pas un seul exemple d'une affaire pécuniaire jugée par les *Comices centuriates*, ni un seul exemple d'une affaire capitale jugée par les *Comices tributes*, cf. MOMMSEN. St.R.III, p. 358, n. 2.

(2) La *provocatio* des affaires criminelles qui étaient de la compétence des tribuns aurait logiquement dû être portée devant les *Concilia plebis*; les tribuns n'ont pas en effet le *jus agendi cum populo*, mais seulement le *jus agendi cum plebe*: soit parce qu'ils sont nommés par les *Concilia plebis*, comme l'admet Mommsen (Rom. F. I, 181 à 185); soit, du moins, si l'on n'admet pas qu'ils soient nommés par les *Concilia plebis*, parce qu'ils ne sont nommés que pour être les chefs de la plèbe. Sur la nomination des tribuns, cf. WILLEMS, *Dr. Pub.* 280, n° 4. Et en effet, on admet bien, qu'à l'origine de la compétence criminelle des tribuns, origine que l'on connaît mal (cf. MADWIG, *Él. Rom.* II, § sur tribunat, et MOMMSEN, II, p. 297 à 306), la *provocatio* de toutes les affaires de leur compétence, soit capitales, soit pécuniaires, était portée devant les *Concilia plebis*. Comment ensuite attribua-t-on la *provocatio* des affaires pécuniaires aux *Comicia tributa* et celle des affaires capitales aux *Comicia centuriata*? il est difficile de le dire.

justice. Le peuple était en outre incapable de comprendre les vraies raisons qui existaient en faveur ou contre l'accusé ; d'ailleurs, faute d'une connaissance suffisante des lieux et des faits, il lui était impossible d'arriver à une conviction sérieuse et raisonnée.

Ces inconvénients furent peu sensibles tant que le territoire resta peu étendu et le nombre des citoyens peu considérable. Le nombre des crimes soumis à *provocatio* était alors en effet assez restreint. De plus, ces crimes avaient été commis dans Rome ou dans ses environs, c'est-à-dire dans des lieux que tous avaient vus ou pouvaient voir ; ces crimes étaient connus et commentés de tous, comme tout gros événement dans une petite ville. Et enfin l'Assemblée, plus au courant des faits, moins nombreuse et mieux composée, se laissait mieux guider par la raison seule. Mais ces inconvénients deviennent de plus en plus sensibles à mesure que le territoire s'étend et que le nombre des citoyens augmente.

C'est alors que l'on voit apparaître des usages étranges, les accusés se couvrir de vêtements de deuil, s'entourer de *laudatores* pour chercher à toucher le peuple et l'éloquence judiciaire chercher plus à émouvoir qu'à convaincre. C'est alors que l'on voit, pour ne citer qu'un fait typique, Scipion l'Africain, accusé de concussion par les tribuns, dédaigner de répondre et se faire suivre au Capitole par le peuple en lui disant ces mots : « Tribuns et vous tous « Romains, c'est à pareil jour que j'ai vaincu Annibal. « Aussi, je vais de ce pas au Capitole remercier les dieux ; « que ceux d'entre vous qui ont des loisirs viennent avec « moi prier les dieux de vous donner des chefs qui me « ressemblent. »

Rien ne montre mieux que ces usages étranges combien

le peuple en était arrivé à juger non en connaissance de cause, mais par sympathie ou par antipathie. Il jugeait l'homme, non le fait.

Il fallait un remède. Il fut apporté par l'institution des *quæstiones extraordinariæ*. Nous aurons beaucoup à nous occuper de cette institution des *quæstiones extraordinariæ*, car elle fut, historiquement tout au moins, l'intermédiaire entre la juridiction populaire que nous venons d'étudier et la juridiction toute différente des *quæstiones perpetuæ*.

Une *quæstio extraordinaria* est l'exercice par des délégués du droit de juridiction criminelle qui appartient au peuple ; c'est, les mots même l'indiquent, une instruction (*quæstio*) (1) et un jugement hors de la règle (*extra ordinem*) en ce sens qu'un crime qui, en vertu du droit de provocation, aurait dû être jugé par le peuple, ne sera pas jugé par lui, mais par une commission temporaire et spéciale nommée à cet effet (2).

(1) De *quærere*.

(2) L'expression de *quæstio extra ordinem* se trouve pour la première fois dans Asconius, (*in Mil.* 33, 88. éd. ORELLI, p. 53). (Voyez WALTER, *Röm. Rg.* n° 835). Ce mot de *quæstio* signifie proprement dans la langue judiciaire de cette époque « recherche, instruction, poursuite » ; et *quæstio extraordinaria* « instruction hors de la règle. » Cette expression désigne donc la fonction que remplissent ces commissions temporaires plutôt que ces commissions elles-mêmes. Il en est de même pour l'expression de *quæstio perpetua* qui, paraît-il, ne se trouve pas dans les auteurs latins, mais nous vient du moyen âge. (Cf. MADWIG, III, 332 n. 13). Les Romains disaient « *quærere de re petundis* » ; « *qui de ea re quærit* » (cf. loi Acilia). Le mot *quæstio* a le même sens. C'est donc une impropriété de langage que de traduire le mot *quæstio* par *tribunal* ; cela rend tout à fait bizarres les phrases latines où il est employé. Et pour le cas de *quæstio extraordinaria*

Le point capital qu'il nous importe de faire ressortir à ce sujet c'est que ces commissions, qui jugent en cas de *questio extraordinaria*, sont une délégation du peuple; elles n'ont pas de droit propre de juridiction, elles exercent le droit du peuple, c'est le peuple qui juge par elles. Voilà ce qu'il importe de bien prouver et de bien retenir.

Ce n'est pourtant pas le peuple qui nomme lui-même les commissaires; dans tous les cas de *questio extraordinaria*, qui nous sont connus, c'est le Sénat qui fait cette nomination. Mais pour chaque cas le peuple autorise par une loi cette nomination; par cette loi il délègue son droit de juridiction à la commission que nommera le Sénat et légitime l'atteinte de fait que le jugement par cette commission porte au *jus provocationis* (1). Tite Live affirme la nécessité de cette autorisation par le peuple, en en donnant la raison que nous venons d'indiquer, et il la mentionne dans bien des cas de *questiones extraordinariæ* (2) » Il y a, il est vrai, des cas où il ne la mentionne pas (3); mais c'est par oubli ou parce que le Sénat a outrepassé ses pouvoirs (4), en se passant de l'autorisation du peuple.

en particulier cela peut avoir l'inconvénient plus grave de faire concevoir sur l'institution des idées fausses; comme par exemple de faire croire que ces *questiones* ou instructions hors de la règle, étaient toujours confiées à plusieurs personnes, ce qu'implique le mot « tribunal » dans le langage vulgaire, tandis qu'elles sont souvent confiées à une seule personne.

(1) Sur la nécessité de cette autorisation, cf. MADWIG (II, ch. sur le Sénat. LANGE (Rom. Alt. II, § 118). KUNTZE (Excuse, 1880, 2^e édit., p. 246. WILLEMS Sénat de la Rép.)

(2) Voyez notamment T. L. 38, 54. — 42, 21.

(3) Les plus connus de ces cas sont le procès de *Bacchanalibus* (T. L. 39, 14) et le procès de *Veneficiis* (T. L. 40, 37).

(4) C'est la façon dont tous les auteurs cités à la note 1 ci-des-

Nous avons des exemples dans lesquels cette « *quæstio* » est confiée à un seul commissaire ; c'est toujours un magistrat supérieur, un préteur ou un consul. En fait, ce magistrat semble alors exercer le droit de juridiction criminelle des magistrats. En droit c'est tout différent, car le magistrat n'agit pas dans ces cas là en vertu d'un droit propre de juridiction, mais comme délégué dans le droit du peuple ; et comme tel il juge lui-même des crimes soumis à *provocatio* .

Mais presque toujours cette *quæstio* est confiée à plusieurs commissaires, des sénateurs en général, car c'est le Sénat qui est chargé de les nommer. On nomme alors un magistrat chargé de diriger l'instruction et de présider les débats.

Le premier exemple de *quæstio extraordinaria* nous est rapporté dans Tite Live (IV, 50, 51) et remonte à l'année 340 de Rome ; mais Mommsen déclare qu'il n'est sûrement pas historique (1). Le premier exemple certain paraît alors être celui de la *quæstio extraordinaria* nommée en vertu

sus expliquent les textes de Tite Live. Voyez dans WILLEMS (Sén. de la R. II, 283 et s.) la critique détaillée de chacun de ces cas ; la question se rattache à l'étude de la compétence du Sénat, car si cette autorisation par une loi n'était pas nécessaire, c'est donc que le Sénat aurait un droit propre de juridiction criminelle. Willems arrive à la conclusion indiquée au texte, et il refuse au Sénat tout droit propre de juridiction criminelle. Il est vrai que le Sénat a parfois exercé un certain droit de juridiction criminelle, mais c'est un empiètement et une illégalité. On cite quelques exemples certains d'illégalité de cette espèce : exécution des complices de Catilina, poursuites des partisans de C. Gracchus. Ces illégalités s'expliquent historiquement : elles ont eu lieu dans des cas de danger public où un jugement rapide était nécessaire.

(1) St. R. II 110, note.

de la loi *Petilia* pour instruire et juger l'accusation de détournement de deniers portée contre Scipion l'Asiatique, frère de l'Africain. Il date de 570 d'après Mommsen (1), trente cinq ans avant la création de la première *questio perpetua*. Les *questiones extraordinariæ*, tout en n'abolissant pas le jugement direct par le peuple, deviennent ensuite de plus en plus nombreuses, créées surtout pour les crimes commis au loin. Fait à noter, dont l'explication ne peut être comprise que plus tard, elles ne disparaissent pas avec l'institution des *questiones perpetuæ*. On en connaît de nombreux exemples entre les Gracques et Sylla et le dernier exemple connu paraît descendre jusqu'en 749 : c'est celui de la *questio extraordinaria* nommée pour juger Milon (2).

En fait, voilà donc un grand changement accompli : au lieu du jugement par l'Assemblée du peuple, jugement par un petit nombre de citoyens sous la présidence d'un magistrat. Il semble que ce soit déjà là, mais employé d'une façon temporaire et spéciale, le système qui sera celui des *questiones perpetuæ*.

Pourtant en droit, rien n'est changé ; et la juridiction exercée par les commissions temporaires en cas de *questio extraordinaria* n'est rien autre chose que la juridiction populaire. On y retrouve en effet, les deux caractères essentiels de la juridiction populaire : c'est un magistrat qui recherche le crime, instruit et accuse ; c'est le peuple qui juge.

C'est le peuple qui juge, car les commissaires sont des représentants du peuple, nommés pour chaque cas en

(1) MOMMSEN (ROM FORSCH. II, 479 et s.). Dans son étude sur les *Procès des Scipions*.

(2) WILLEMS, Sénat II, p. 281, no 3.

vertu d'une délégation spéciale et solennelle que le peuple donne sous forme de loi.

Quant au rôle du magistrat, nous avons vu que les commissions spéciales sont toujours présidées par un magistrat comme les comices criminels. Et le magistrat joue pour l'instruction et l'accusation, le même rôle dans cette juridiction populaire exercée par des commissaires que dans la juridiction populaire exercée directement par le peuple. Les textes, il est vrai, ne le disent pas nettement, mais aucun auteur ne le conteste (1) et, en effet, aucun doute ne peut naître : les *quæstiones extraordinariæ* ayant été imaginées pour obvier aux inconvénients que le trop grand nombre de juges offrait dans le jugement direct par le peuple, il n'y a aucune raison pour que le rôle du magistrat n'ait pas été devant cette représentation du peuple ce qu'il était devant le peuple lui-même. D'ailleurs le silence même des textes prouve qu'il n'a été fait aucune innovation à cet égard.

A l'époque où fut créée la première *quæstio perpetua*, il est donc bien établi que le droit de juridiction criminelle est réparti entre les magistrats et le peuple. Les crimes sont tous recherchés et instruits par des magistrats ; les uns sont jugés par des magistrats, les autres par le peuple. C'est la société qui joue ici tous les rôles : soit par les magistrats, ses représentants, soit par l'Assemblée du peuple. Il y a là une véritable action publique. Des particuliers peuvent bien dénoncer un crime ; mais ce n'est jamais un particulier qui agit, ce ne sont jamais des particuliers qui jugent le prévenu.

(1) Voyez MADWIG, III, p. 332.

La victime ne joue aucun rôle là-dedans. Si, d'autre part, on examine les peines qui étaient prononcées par cette juridiction criminelle, on reconnaît que ce sont des peines dont la victime ne retire aucune espèce de profit. Ce sont des amendes au profit de l'État, la peine de mort, le travail dans les mines, etc.... (1) ; c'est-à-dire des peines publiques.

Les caractères de la juridiction criminelle romaine au moment de l'introduction des *quæstiones perpetue* sont donc les suivants : procédure inquisitoire — jugement par des agents de l'État — peine publique. Ces caractères impliquent tous que la vraie victime d'un crime, ce n'est pas la victime directe, mais la société.

Le droit criminel romain est donc déjà à cette époque sorti de cette période qu'ont traversée, à leur origine, les droits criminels de tous les peuples ; cette période où les délits sont considérés comme n'intéressant nullement la société, où ils ne sont que des affaires privées, n'intéressant que le coupable et la victime et qui doivent, comme toutes les affaires privées, se régler entre les intéressés.

(1) MADWIG III, p. 309-328. Ces peines publiques s'adaptent très exactement à la théorie des peines qui a été établie par IHERING : — Tantôt la Société exerce le droit de vengeance qui appartient à tout offensé (peine de mort, travail dans les mines...) ; tantôt elle consent au rachat de cette vengeance (amendes).

CHAPITRE II

HISTOIRE DES « QUESTIONES PERPETUÆ »

Voilà quelle était à Rome la juridiction criminelle lorsque fut créée la première *quæstio perpetua* en 605. Or 60 ans plus tard, c'est-à-dire à l'époque de Sylla, ce système de juridiction criminelle, quoique non législativement aboli, se trouve en fait complètement remplacé par un système tout différent, qui est la juridiction des *quæstiones perpetuæ*. Nous nous proposons dans ce chapitre de rechercher comment s'est produite cette transformation.

Si on les prend à l'époque où elles ont acquis leur complet développement, c'est-à-dire à l'époque de Sylla, les *quæstiones perpetuæ* sont des tribunaux criminels, devant lesquels sont jugés tous les *delicta* alors considérés comme *delicta publica*. Chacun de ces tribunaux a été créé par une loi ; il est permanent et spécial pour un *delictum publicum* particulier : c'est ainsi qu'on trouve la *quæstio de sicariis* (meurtre), la *quæstio de ambitu* (brigue), etc. Ces tribunaux sont composés de juges qui sont toujours des particuliers et d'un président qui est toujours un magistrat (1) ; et, caractère très remarquable, c'est un particulier qui joue devant eux le rôle d'accusateur, c'est-à-

(1) Ceci n'est pas absolument exact, mais est vrai en règle générale.

dire instruit l'affaire, réunit les moyens de preuves et les expose devant le tribunal.

On voit donc que la société ne joue plus ici aucun rôle. Ce sont deux particuliers, exposant à d'autres particuliers le différend qui existe entre eux. Comment on a passé du système de juridiction décrit plus haut à ce système absolument différent, voilà ce que nous nous proposons de montrer ici.

Pour cela nous étudierons, dans deux paragraphes, d'abord quelle a été l'origine des *quæstiones perpetuæ*, ensuite comment elles se sont développées. Dans le premier nous prouverons que les *quæstiones perpetuæ* sont issues de la juridiction civile et ne sont originairement pas autre chose qu'une forme particulière de la juridiction civile; — dans le second, nous étudierons comment à cette forme particulière de la juridiction civile a été attribué le jugement de tous les *delicta publica* et comment elle est devenue par là la juridiction criminelle régulière. Et de l'ensemble de ces deux paragraphes l'idée suivante ressortira bien nettement : à savoir, que la réforme introduite dans le droit criminel romain par les *quæstiones perpetuæ* est l'application de la procédure civile aux faits rentrant dans le droit criminel.

§ 1. Origine des quæstiones perpetuæ

Il serait tout à fait surprenant que la juridiction des *quæstiones perpetuæ* fut issue par voie d'évolution de la juridiction criminelle antérieure à leur institution. Car elle présente des différences essentielles, fondamentales, tant avec la juridiction des magistrats qu'avec celle du peuple.

Quæstiones perpetuæ et jurisdiction des magistrats.—

Les *quæstiones perpetuæ* présentent, il est vrai, un certain nombre d'analogies extérieures avec la juridiction des magistrats, tout au moins au cas où le magistrat juge entouré de son *concilium* : c'est un magistrat qui préside chaque *quæstio perpetua*, et ce magistrat est désigné dans les textes par les expressions suivantes : *qui de ea re quærit* — *quæsitior* — *judex* (1) — expressions dont les deux premières semblent reconnaître au magistrat président d'une *quæstio* le droit d'instruire l'affaire, et la troisième semble faire de lui le juge par excellence. Or, si le magistrat président d'une *quæstio perpetua* instruit l'affaire et a plus spécialement que les membres de la *quæstio* le droit de juger, ses fonctions ressemblent beaucoup à celles du magistrat qui, entouré de son *concilium*, exerce son droit de juridiction criminelle. Le droit de conseil des membres du *concilium* s'est transformé en droit de juger, voilà tout.

Mais ce ne sont là que des apparences ; en réalité, il n'y a aucune analogie sérieuse entre les deux juridictions.

D'abord les *quæstiones perpetuæ* jugent les *delicta publica* sans aucune distinction entre ceux soumis à *provocatio* et ceux qui n'y sont pas soumis ; or, s'il est un principe certain dans le droit criminel romain, c'est que la *cognitio* du magistrat ne s'étend qu'aux *delicta publica* non soumis à *provocatio*. Quant au *concilium*, malgré le peu que nous savons sur lui, on peut affirmer qu'il a eu fort peu d'importance : les textes nous le montrent fort rarement

(1) Ces expressions se trouvent presque à chaque ligne dans la *lex Acilia repetundarum*. — Sur ces analogies extérieures entre la juridiction des *quæstiones* et la juridiction des magistrats, voyez MOMMSEN (St. R. I, 223, 224 et notes).

entourant les magistrats dans l'exercice de leur juridiction criminelle et les magistrats semblent même n'avoir pas été obligés de le réunir ; et, en tous cas, une chose certaine c'est que le magistrat n'était jamais lié pour sa sentence par l'avis de la majorité (1). Comment et pourquoi ce droit si précaire des membres du *concilium* se serait-il transformé en droit de participer à la confection de la sentence ? Enfin, argument décisif, les textes de lois réglant la procédure des *quæstiones perpetuæ* (par exemple celui de la loi *Acilia* que nous avons et qui est le seul fondement certain en la matière), ne laissent aucun doute : ils établissent d'une façon certaine que l'instruction de l'affaire et le rôle d'accusateur dans la procédure des *quæstiones perpetuæ* appartiennent à des particuliers et non au magistrat ; le magistrat préside et dirige les débats, rien de plus, il est même douteux qu'il ait le droit de participer à la confection du jugement (2).

Cette juridiction où le magistrat joue un rôle si effacé ne peut donc pas être issue d'une juridiction où le magistrat était seul à jouer tous les rôles.

Quæstiones perpetuæ et juridiction populaire. — La juridiction des *quæstiones perpetuæ* présente une analogie extérieure beaucoup plus grande avec la juridiction populaire, tout au moins au cas où celle-ci est déléguée à des commissions temporaires, en cas de *quæstio extraordinaria*. Dans les deux cas, les juges sont des particuliers siégeant sous la présidence d'un magistrat. Aussi, l'idée que les *quæstiones perpetuæ* sont issues de cette juridiction populaire particulière, est l'idée qui vient la pre-

(1) Sur le *concilium* cf. MOMMSEN (St. R. I, 307 et s.)

(2) Mommsen pense qu'il n'y participait pas.

mière à l'esprit : les commissions, d'abord temporaires en cas de *quæstio extraordinaria*, sont rendues permanentes et deviennent les *quæstiones perpetuæ*. Rien de plus simple. Les noms mêmes que l'histoire a donnés à ces deux institutions prêtent à la confusion, et le fait que dans les deux cas les juges sont pris parmi les sénateurs (1) semble encore la justifier (2).

Eh ! bien, nous pensons que c'est là une erreur certaine, parce que la juridiction des commissions temporaires en cas de *quæstio extraordinaria* et celle des *quæstiones perpetuæ* appartiennent à deux systèmes de procédure absolument différents. Devant les commissions temporaires en effet, c'est le magistrat qui instruit l'affaire, recherche les moyens de preuve et soutient l'accusation ; devant les *quæstiones perpetuæ*, au contraire, c'est un particulier qui joue ce rôle-là. C'est, dans un cas, la procédure inquisitoire ; dans l'autre, la procédure accusatoire. Il est impossible que l'on ait passé sans transition d'un système à l'autre. D'autant plus que ç'aurait été un retour en arrière, l'idée du particulier accusateur étant juridiquement et pratiquement inférieure à l'idée du magistrat accusateur :

Juridiquement inférieure en ce qu'elle implique une conception de l'État moins raffinée, plus primitive ; à savoir, celle de l'État n'existant que dans la personne des citoyens qui le composent et non celle de l'État personne morale, ayant une existence distincte de celle des citoyens et représenté par les magistrats.

(1) Ceci n'est pas vrai à toute époque pour les *quæstiones perpetuæ*, comme nous le verrons, mais est vrai au début.

(2) Dans ce sens, MADWIG II, page 332 ; WALTER Rôm. Rg n° 834 ; DURUY, Hist. des Rom.

Pratiquement inférieure, car elle assure d'une façon moins certaine la répression des crimes : il ne se présentera pas toujours un accusateur, car c'est une lourde charge ; d'ailleurs, faute de zèle parfois, faute d'aptitude presque toujours, l'accusateur sera incapable de trouver les moyens de preuve et de les exposer devant les juges.

On est donc à priori fondé à penser que l'institution des *quæstiones perpetuæ* n'a absolument rien de commun avec le droit criminel ; il reste d'ailleurs facile de prouver directement qu'elle tire son origine de la juridiction civile (1).

Un très grand nombre de preuves peuvent en être données ; nous ne citerons ici que les principales (2) qui peuvent être groupées, ainsi : celles qui résultent de l'histoire et des caractères de la première *quæstio perpetua* et celles qui résultent des caractères communs à toutes les *quæstiones perpetuæ*.

Un fait absolument certain (3), c'est que la première

(1) C'est Mommsen qui a le premier aperçu l'analogie entre la juridiction des *quæstiones perpetuæ* et la juridiction civile. Mais il a seulement indiqué cette idée sans la développer. M. Maynz dans un art. de la *Nouv. Rev. Hist.* t. 25 et 27, indique aussi cette même idée ; et l'on pourrait être tenté de lui en attribuer le mérite en même temps qu'à Mommsen, car il ne dit pas qu'il l'ait emprunté à ce lui-ci. Remarquons pourtant que la 1^e éd. du *Staatsrecht* est de 1879, tandis que l'art. de M. Maynz est de 1884.

(2) Les autres preuves, qui consistent en des analogies de détail entre l'organisation, la procédure des *quæstiones*, et l'organisation ainsi que la procédure de la juridiction civile seront indiquées dans nos développements sur ces parties-là.

(3) C'est le texte suivant du Brutus de Cicéron qui le prouve : *quæstiones perpetuæ hoc (C. Carbo) adolescente constitutæ sunt, quæ antea nullæ fuerunt. L. enim Calpurnius Piso tribunus pl. legem primus de pecuniis repetundis, Censorino et Manilio consulibus, tulit.*

quæstio perpetua fut créée par une loi Calpurnia en 605 pour juger les concussions ou *repetundæ* commises par les magistrats.

Or il est facile d'établir que, d'une part, avant la loi Calpurnia, les concussions ou *repetundæ* donnent simplement lieu à une poursuite civile en restitution des sommes indûment prélevées; elles ne donnent nullement lieu à une poursuite criminelle; elles ne constituent pas le moins du monde ou *delictum publicum*. Ces affaires civiles de restitution se jugent devant des *recuperatores*, ce qui est tout naturel, puisqu'elles s'agissent entre magistrats et provinciaux (1). D'autre part, la loi Calpurnia ne modifie pas la nature de ces procès. Ils sont désormais jugés par la *quæstio de repetundis*, mais ils restent de simples affaires civiles, ils ne tendent qu'à la restitution des sommes et ne tendent à aucune peine ni privée ni publique (2).

(1) Comme exemple de procès pour concussion, antérieurs à la loi Calpurnia, nous ne citerons que l'exemple connu sous le nom de « affaire des Espagnols », rapporté dans Tite Live, 43, 2 et qui est absolument probant. Ce procès date de 583 de Rome (ZUMPER, I, 42); il est donc antérieur de vingt-deux ans à la loi Calpurnia. Des députés Espagnols viennent se plaindre au Sénat des concussions que les magistrats romains commettent en Espagne. Le Sénat ordonne au préteur Canuléius « *qui Hispaniam sortitus erat, ut in singulos, a quibus Hispani pecunias repeterent, quinos recuperatores daret* ». C'est bien là une affaire civile et nullement une poursuite criminelle, puisqu'il s'agit d'une « répétition » et que l'on nomme des *recuperatores*. C'est au Sénat que les députés Espagnols s'adressent, évidemment à cause du droit de haute surveillance que tous les auteurs reconnaissent au Sénat sur l'administration provinciale (cf. MISPOUL, t. I, 478). Nous remarquerons que le Sénat intervient dans cette affaire non pas pour juger lui-même mais pour faire nommer les juges.

(2) C'est la *lex Acilia repetundarum*, postérieure de près de 30

Quant aux caractères communs à toutes les *quæstiones perpetuæ*, tant dans leur organisation que dans leur procédure, ils sont décisifs à cet égard.

Par la nomination de leurs juges les *quæstiones perpetuæ* présentent une double analogie avec la juridiction civile :

Les juges des *quæstiones* furent toujours choisis dans le même album où se choisissent les juges civils (*judex unus* et *recuperatores*) ; et les changements que les révolutions politiques ont amenés dans la fixation des classes appelées à fournir les juges sont communs aux juges des *quæstiones* et aux juges civils (1). Sur l'album, c'est par

ans à la *lex Calpurnia*, qui introduisit une peine privée pour les condamnations devant la *quæstio de repetundis*, à savoir : la restitution au double. Et elle nous dit qu'avant elle, la condamnation ne portait que sur la restitution simple (*lex Acilia*, l. 59). Le mot même dont on se sert pour désigner ces poursuites suffirait d'ailleurs à prouver qu'elles ne tendent qu'à une répétition : *de pecuniis repetundis*. La condamnation devant la *quæstio de repetundis* n'entraîne pas l'infamie : exemple de Porcius Caton condamné pour concussions dans son administration de Macédoine et restant sénateur (CICÉRON, *in Verr.* III, 80. IV, 40).

(1) Il est incontesté que, au début, les juges des *quæstiones* et le *judex unus* étaient pris sur le même album. Mais certains auteurs prétendent qu'il n'en a pas toujours été ainsi dans la suite ; ils soutiennent que les lois judiciaires de l'époque des Gracques, et notamment la *lex Sempronia* qui enleva les *judicia* aux sénateurs pour les confier aux chevaliers, s'appliquent aux juges des *quæstiones perpetuæ* et non aux juges civils. Dans ce sens : (WALTER, § 696, BETHM. Hollw. II, 42. KELLER, § 40, n° 154). Nous sommes de l'avis contraire. Caius Gracchus, lorsqu'il faisait voter la *lex Sempronia* voulait ruiner l'influence des sénateurs, en attribuant leurs fonctions judiciaires à l'ordre équestre dont il voulait faire un ordre plébéen rival de l'ordre sénatorial. Il est impossible qu'avec un pareil dessein il se soit contenté de toucher aux fonctions judiciaires des sénateurs dans les *quæs-*

les parties que sont choisis les juges de la *quæstio* pour chaque affaire, de même que les juges civils sont choisis par les plaideurs (1).

La procédure suivie devant les *quæstiones perpetuæ* présente enfin avec la procédure civile une analogie absolument décisive. Devant les *quæstiones* en effet la procédure se joue très certainement, à l'origine tout au moins, par la voie du *sacramentum*. La loi *Acilia de repetundis* le dit textuellement (ligne 23). Or la procédure *sacramento* est essentiellement une procédure civile.

Pour toutes les raisons énumérées dans cette discussion, le résultat suivant nous semble donc très certainement acquis :

La juridiction des *quæstiones perpetuæ*, quoique présentant certaines analogies extérieures avec chacune des deux formes de la juridiction criminelle en vigueur au moment de sa création, ne tire ni son origine, ni ses caractères, de la juridiction criminelle ; elle est *originellement* et *essentielement* une forme particulière de la juridiction civile.

Que ces ressemblances extérieures aient ensuite, après coup, aidé à ce que l'on attribua les *delicta publica* à cette juridiction non créée pour eux, c'est incontestable, et nous étudierons cette évolution dans le paragraphe suivant ; mais l'institution de la première *quæstio perpetua*

tiones perpetuæ, surtout si l'on songe qu'à cette époque il n'existait encore qu'une *quæstio*, la *quæstio de repetundis*. Il est impossible d'admettre que la *lex Sempronia* eut soulevé, dans le Sénat et chez ses partisans, l'indignation que nous peint l'histoire, si elle ne s'était appliquée qu'aux fonctions de juge dans la *quæstio de repetundis*. En ce sens : PENET, *Judex unus*, thèse, p. 64, Grenoble 1883, MADWIG, III, 246, note. RUDDORFF, *Rom. Gesch.* 59.

(1) Voyez loi *Acilia* l. 20 et s.

n'est absolument pas une innovation dans la juridiction criminelle, c'est une innovation dans la juridiction civile.

Il est même facile de comprendre pourquoi fut créée cette forme particulière de juridiction civile.

On sait que les gouverneurs des provinces, auteurs des concussions, jouent dans la juridiction civile de la Province le rôle du préteur à Rome (1) : ce sont eux qui nomment les juges aux parties. C'est donc au Gouverneur même que la victime d'une concussion devait venir demander des *recuperatores*. Il arrivait alors que le gouverneur refusait de nommer des *recuperatores*, ou tardait à le faire (2) ; ou bien il nommait des *recuperatores*, mais ceux-ci, soit par crainte, soit par vénalité, donnaient tort aux victimes contre toute justice (3).

On voit alors des Provinciaux à toute extrémité s'adresser au Sénat et le Sénat intervenir, — non pour juger lui-même, remarquons-le, — mais pour charger un autre magistrat de nommer des *recuperatores*. C'est ce qui se

(1) Sur le rôle du gouverneur dans la jurid. civile. Cf. BETH. HOLLW. II, p. 36. KELLER, p. 8.

(2) Comme il n'y avait pas d'*intercessio* possible contre les actes des gouverneurs (B. H. II, 40), les victimes n'avaient pas, contre ce refus, le moyen que les citoyens avaient à Rome contre le préteur, en cas de refus analogue.

(3) Il était facile au gouverneur de nommer comme *recuperatores* des créatures à lui, puisque, à la différence de ce qui se passait pour le *judex unus*, la nomination des *recuperatores* était faite librement par le magistrat sans proposition des parties. Voyez les nombreux exemples d'injustices de cette sorte commises par Verrès. Cic. in Verr. II, 13, 27. (BETH. HOLL. II, 40, note 14). Aussi, Cicéron dit-il de la *lex Calpurnia*, que c'est la sauvegarde des provinciaux, *hanc arcem habent*. Les citoyens n'en ont nul besoin ; et c'est ce que prouve la loi Acilia qui semble bien ne s'appliquer qu'aux Pérégrins.

passa pour l'affaire des Espagnols racontée plus haut (1). Ces recours au Sénat devenant nombreux, Calpurnius Pison proposa de créer un tribunal permanent de *recuperatores* pour juger les affaires *de pecuniis repetundis*, institution analogue au tribunal des centumvirs et ayant comme celui-ci une compétence civile spéciale.

Ce tribunal n'est rien autre chose que la *questio perpetua de repetundis* (sous-entendu *pecuniis*).

Comment cette forme particulière de juridiction civile fut ensuite et peu à peu utilisée pour juger les *delicta publica*, voilà ce qui nous reste à étudier dans le paragraphe suivant.

§ II. — Développement des « *quæstiones perpetuæ* »

Une grande confusion règne en cette matière, par suite du nombre très considérable de lois qui furent faites, touchant la juridiction criminelle, dans cette période de cent ans qui s'étend de la date de la *lex Calpurnia* (605) à la fin de la République.

Nous éliminerons d'abord les lois qui fixent les classes de citoyens dans lesquelles doivent être choisis les juges, tant criminels que civils. Ces lois, qui portent le nom de *leges judiciaræ* ou lois sur l'organisation judiciaire, doivent être étudiées lorsque nous traiterons de l'organisation des *quæstiones perpetuæ*.

Restent les lois par lesquelles a été développée cette institution des *quæstiones perpetuæ*. Chronologiquement elles sont de deux sortes :

1° Des lois spéciales à la *questio de repetundis*. On n'en trouve pas d'autres dans la période de plus de soixante ans qui suit la *lex Calpurnia* (605).

(1) Page 26, n° 1.

2^o Une série de lois sur des *quæstiones* autres que la *quæstio de repetundis* et dont la première n'est sûrement pas antérieure à la dictature de Sylla (672).

Ces deux sortes de lois se rattachent aux deux idées suivantes : transformation de la *quæstio de repetundis*, et création de nouvelles *quæstiones*.

Résumons brièvement ce que les lois spéciales à la *quæstio de repetundis* nous apprennent sur son développement.

La *quæstio de repetundis* fut créée par la loi *Calpurnia* que proposa Calpurnius Pison en 605 (1).

D'après cette loi, l'action devant la *quæstio de repetundis* n'aboutit qu'à la restitution simple — la loi *Acilia* le dit textuellement (l. 59) dans le passage où elle remplace cette restitution au simple par une restitution au double.

Cette action ne peut être intentée que par la victime ou ses représentants. Il en est en effet encore ainsi — comme nous le montrerons — à l'époque de la loi *Acilia* : d'ailleurs, le fait que la condamnation ne tend qu'à une restitution, suffirait à le prouver.

D'une certaine loi *Junia* qui suivit d'assez près la loi *Calpurnia*, nous ne savons que le nom cité dans la loi *Acilia* (l. 74).

Puis se présentent à nous deux lois dont nous aurons beaucoup à nous occuper lorsque nous étudierons la procédure des *Quæstiones*: la *lex Acilia repetundarum* de 631 ou 632, dont nous avons le texte presque complet, et la *lex Servilia repetundarum*, dont nous n'avons pas le texte et sur laquelle nous possédons fort peu de renseignements (2).

(1) Voir texte du *Brutus* de Cicéron, cité p. 25, n^o 3.

(2) C'est dans le chapitre sur la procédure des *quæstiones* que se

Voici, sur la question qui nous intéresse ici, les principales dispositions de la *lex Acilia*.

La loi *Acilia* introduit (l. 59) une innovation très remarquable : en cas de condamnation devant la *questio de repetundis*, elle porte au double la restitution jusqu'alors fixée au simple.

L'action ne peut toujours être intentée que par la victime ou ses représentants. En effet, la loi *Acilia*, dans les lignes (l. 63 et s.) où elle s'occupe avec beaucoup de détails de quelle façon l'argent restitué par le condamné doit être attribué à l'accusateur, ou aux accusateurs en cas de plainte collective, distingue deux groupes d'accusateurs : ceux qui agissent pour leur propre compte ou pour le compte de quelqu'un dont ils sont les héritiers, et ceux qui agissent « pour le compte d'une cité ou d'un roi », dit la loi ; en d'autres termes, la victime ou les représentants de la victime. Si, à cette époque là, l'accusation avait pu être faite par *quivis a populo*, cela aurait sûrement été dit dans ce passage de la loi, car elle aurait eu à s'expliquer pour l'attribution de l'argent dans ce cas là.

Dans les lignes 83 et suiv. la loi étudie certaines récompenses offertes par elle aux accusateurs qui ont triomphé devant la *question de repetundis* ; des dispositions contenues dans ces lignes, nous tirerons les trois conclusions suivantes :

Il en résulte d'une façon absolument sûre que certaines récompenses sont accordées par la loi *Acilia* aux Pérégrins

place logiquement l'étude du texte de loi connu sous le nom de *lex Acilia repetundarum*. A ce moment nous trancherons les différentes questions qui se posent au sujet de ce texte : est-il le texte de la loi *Acilia* ou de la loi *Servilia* ? quelle est sa date ? etc.

qui ont triomphé dans une accusation de *repetundis* (1) : à tous les Pérégrins, Latins ou non Latins ; mais aux Pérégrins seulement. Ces récompenses sont : d'une part, le droit de cité pour le Pérégrin accusateur, pour lui, ses fils et descendants par les mâles ; d'autre part, à la place du droit de cité, pour le cas où le Pérégrin le refuserait, le droit d'en appeler au peuple des décisions des magistrats en matière criminelle. On accorde donc dans ce cas au Pérégrin le *jus provocationis*, réservé aux citoyens romains ; c'est-à-dire, suivant l'expression de Mommsen, la garantie pour sa tête et son dos contre les haches et les verges des magistrats.

Le texte prouve en second lieu que, au cas où la récompense octroyée à l'accusateur est le droit de cité, l'accusateur entrera dans la tribu de l'accusé, c'est-à-dire qu'il sera inscrit dans cette tribu pour le vote, le cens et le service militaire.

(1) Confirmé par Cic. pro Balbo 23, 24. Le fait que la loi Acilia ne parle pas de récompenses pour des citoyens romains accusateurs est très remarquable. Il nous semble prouver d'une façon très forte que les Romains ne se portaient pas accusateurs devant la *quæstio de repetundis* à l'époque de la loi Acilia. C'est dire que les faits de concussion dont sont victimes les citoyens romains ne sont pas portés devant la *quæstio de repetundis*. Ces récompenses ne peuvent en effet s'expliquer que par le désir d'encourager les accusations ; or, il serait étrange que la loi voulut encourager les accusations venant de Pérégrins, et ne voulut pas encourager les accusations venant de citoyens romains. La *quæstio de repetundis* n'a pas été du tout créée pour les citoyens romains ; elle a été créée, comme nous l'avons montré, pour remédier à une insuffisance de la juridiction civile dont les Pérégrins étaient seuls à souffrir. Voyez les textes cités p. 29, note 3, ou la *lex Calpurnia* est vantée comme un bienfait pour les Provinciaux, leurs sauvegarde, et où il n'est jamais dit qu'elle ait aussi son utilité pour les citoyens romains.

Mais le texte ne prouve pas du tout que l'accusé perde le droit de cité. De ce que l'accusateur entre dans sa tribu, il n'en résulte pas en effet que lui-même cesse d'y figurer. Nous avons même un exemple historique qui prouve le contraire ; c'est l'exemple de Porcius Caton condamné pour concussions après la loi Acilia et resté sénateur (Cic in Verr. III. 80 ; IV. 10).

Sur la loi *Servilia* nous savons peu de choses. Elle daterait de 643. Elle ne fit au point de vue qui nous occupe qu'une innovation et encore peu importante : elle n'accorda qu'aux Latins, c'est-à-dire aux fédérés, les récompenses que la loi Acilia accordait à tous les Pérégrins en cas de triomphe dans une accusation de *repetundis* (1).

Après la loi *Servilia*, nous n'avons plus de renseignements sur la *quaestio de repetundis* jusqu'à l'époque où furent créées de nouvelles *quaestiones*. Dans l'intervalle, de grands changements se sont produits, car nous voyons qu'à cette époque la poursuite de *repetundis* peut être intentée par *quicvis a populo* et qu'elle entraîne des peines publiques. Voilà ce qu'est devenue cette action civile en répétition pour laquelle Calpurnius Pison avait fait instituer la *quaestio de repetundis*. L'espace parcouru est considérable. Les renseignements fournis par la loi *Alcilia* nous permettent de fixer d'une façon assez précise comment cet espace a été parcouru peu à peu, et par étapes.

Sous l'empire de la loi *Calpurnia*, la poursuite de *repe-*

(1) Ce détail ne présente guère d'intérêt au point de vue de notre étude ; mais il montre que l'accès au droit de cité a été rendu de plus en plus difficile par la République chancelante. Cette difficulté qui fut aggravée par la loi *Licinia Mucia de civibus* en 659 (sous le consulat de *Licinius Crassus* et de Q. *Mucius Scaevola*) fut la cause principale de la guerre sociale :

tundis n'est qu'une action civile en restitution d'un indu, une action quasi-contractuelle. Elle présente en effet tous les caractères d'une telle action, puisqu'elle ne tend qu'à la restitution au simple des sommes indûment payées et ne peut être intentée que par la victime.

A partir de la loi *Acilja*, le caractère de l'action change : elle devient délictuelle en ce qu'elle tend à la restitution au double ; mais elle reste civile. Il y a une *pœna*, mais c'est une *pœna privata* et il n'est pas trace dans la loi *Acilia* d'une *pœna publica* (1). Le fait de concussion est donc dès lors considéré comme un *delictum*, c'est-à-dire comme un fait offensant quelqu'un et donnant par suite naissance à une action autre que l'action en simple réparation du dommage causé ; mais ce fait n'est réputé n'offenser que la victime, à la victime seule appartient le droit d'agir, au profit de la victime seule est prononcée la peine, et c'est en cela qu'il n'est qu'un *delictum privatum*.

Après cela nous ne pouvons plus dire avec certitude quelles ont été les phases intermédiaires, jusqu'au moment où la poursuite devant la *quæstio* est devenue une poursuite criminelle et le fait de concussion un *delictum publicum*. Il est certain pourtant qu'il y eût des intermédiaires. La possibilité de l'accusation par *quivis a populo*, c'est-à-dire la forme de l'action populaire, fut sans doute, pour ce délit là comme pour tant d'autres, le premier pas vers la conception de *delictum publicum*. Il va de soi que ce premier pas, d'une signification théorique

(1) Nous avons montré que le condamné dans la poursuite de *repetundis* ne perd pas le droit de cité, quoique l'accusateur l'acquière.

si grande, n'aura pas été franchi le moins du monde sous l'influence d'idées théoriques. Il n'y eut là que des raisons d'ordre pratique, par exemple le désir, qui apparaît déjà dans la loi Acilia (1), d'augmenter les chances de poursuites et rendre les faits de concussion plus rares. La peine publique vint après et tout naturellement.

Quoiqu'il en soit, ce résultat était acquis, le fait de concussion était devenu un *delictum publicum*, lorsque furent créées d'autres *quaestiones perpetuae* pour juger d'autres *delicta publica*.

A quelle époque remonte cette création de nouvelles *quaestiones*? La question est discutée.

Il est absolument hors de doute que Sylla créa des *quaestiones* pendant sa dictature (673), et nous verrons bientôt quelle fut son œuvre en cette matière. Il est inconteste, d'autre part, qu'à l'époque de la loi Acilia (631 ou 632), il n'existe encore que la *quaestio de repetundis*. Mais n'en fut-il pas créé entre la loi Acilia et la dictature de Sylla (2).

La discussion ne porte que sur deux *quaestiones perpetuae* : la *quaestio de sicariis et veneficiis* et la *quaestio de peculatu*.

Il est d'abord certain que nous ne connaissons pas les lois qui, antérieurement à la dictature de Sylla, auraient créé des *quaestiones perpetuae*. En effet, dans cette période, nous connaissons quatre lois sur la juridiction criminelle en exceptant les *leges judiciariae*, ce sont : la loi *Peducæa de incestu* en 640 — *Manilia* en 643 — *Apuleia de majestate*

(1) Dans ces récompenses que la loi décerne aux victimes de concussions qui triomphent dans une poursuite *de repetundis*.

(2) La question a une très grande importance comme on le verra plus tard.

651 — *Varia de majestate* 663. Mais, de l'avis de tous (1), ce sont des lois instituant des commissions spéciales d'enquête dans des cas de *quæstio extraordinaria* :

La loi *Peducæa* pour instruire l'affaire de l'inceste des Vestales.

La loi *Manilia* pour instruire contre les chefs qui s'étaient laissés corrompre par Jugurtha.

Le loi *Apuleia* de majestate sur la proposition de Saturnius *Apuleius*, pour instruire contre les chevaliers romains qui prirent la fuite devant les Cimbres (2).

La loi *Varia* de majestate proposée par Q. Varius pour rechercher et punir ceux qui avaient causé la guerre sociale.

Or, si des *quæstiones perpetuæ* ont été créées avant la dictature de Sylla, elles l'ont été par des lois ; et l'événement était assez grave pour qu'il eut laissé des traces dans la littérature sur cette époque ou que du moins les noms de ces lois nous eussent été conservés. Il n'en est rien. Un texte de Cicéron, dans le *pro Cluentio* semble même prouver tout le contraire, au moins pour la *quæstio de sicariis et veneficiis*. Cicéron plaidait là en 688 précisément devant cette *quæstio de sicariis* et sous l'empire de la loi que Sylla avait faite sur la matière, la loi *Cornelia*

(1) MADWIG ; MOMMSEN, *Hist. Rom.* V, 174.

(2) A moins qu'elle n'ait été proposée par *Apuleius Saturnius* comme sanction des autres lois de Saturnius, pour ordonner à tous les sénateurs de jurer obéissance dans les cinq jours à ces lois-là, et, en cas de refus, de payer 20 talents d'amende pour offense à la majesté du peuple qui les avait votées ; voy. les textes cités par Baiter, *Index legum*, t. VIII des œuvres de Cicéron, édit. Orelli, v° *Apuleia*. Dans ce cas, cette loi n'aurait pas institué une *quæstio extraordinaria*, mais elle n'aurait pas non plus créé une *quæstio perpetua*.

de *sicariis* ; or il dit textuellement en parlant de cette loi :
 « *ea lex, quæ lege hæc quæstio constituta est, jubet...* »

Mais il faut reconnaître d'autre part que différents textes font présumer très fortement l'existence, antérieurement à Sylla, d'une *quæstio de sicariis et veneficiis* et d'une *quæstio de peculatu* (1) ; et le texte de Cicéron cité plus

(1) Voici ces textes, il y en a cinq :

Pour la *quæstio de sicariis et veneficis*, on cite trois textes :

1^o Un texte d'Asconius (in Milon. 43, 32). Parlant d'un certain Cassius Longinus qui fut tribun en 617 et consul en 627 (Momm. St. R. II. 388, n. 2). Asconius dit : « *quotiens quæstor judicii alicujus esset, in quo quæreretur de homine occiso, suadebat atque etiam præibat iudiciis...* toutes les fois qu'il était *quæstor* d'un *judicium* dans lequel l'instruction portait sur le meurtre d'un homme, il conseillait et même présidait les juges. » Ce personnage a tout à fait l'air de jouer le rôle d'un président de *quæstio de sicariis*. Mais à la rigueur, on pourrait admettre qu'il ne s'agit là que d'un cas de *quæstio extraordinaria*.

2^o On cite encore un texte de Cicéron (*pro Roscio Amerino* IV et V). Plaidant en 674, (deux ans après le retour de Sylla et le commencement de sa dictature) devant la *quæstio de sicariis*, Cicéron nous indique dans ce texte : 1^o que Fannius, alors prêteur et président de cette *quæstio* devant laquelle parle Cicéron, l'a déjà présidée auparavant (*antea...*) ; ce qui, il est vrai, pourrait ne pas être antérieur à 672, date du retour de Sylla, mais, 2^o, que depuis longtemps, (*longo intervallo*) il n'y a pas eu de *judicium inter sicarios*, par suite de la désorganisation de la *quæstio de sicariis* que les proscriptions avaient dû causer en permettant dans une large mesure les assassinats. Ce qui démontre l'existence d'une *quæstio de sicariis* avant Sylla.

3^o Enfin, d'après une inscription rapportée dans le C. I. I, p. 279, IX, Claudius Pulcher, qui fut prêteur en 659, aurait présidé la *quæstio de veneficis* avec le titre de *judex quæstionis*, après avoir été édile et avant d'avoir été prêteur. Donc il existait une *quæstio de sicariis et veneficis* avant 659 (pour l'unité de la *quæstio de sicariis et veneficis*, voir plus loin).

haut peut s'écarter dans cette opinion, car, par le mot *constitututa*, Cicéron veut peut-être simplement désigner une réorganisation de la *quæstio de sicariis et veneficis* faite par la loi de Sylla, *lex Cornelia de sicariis*, après les troubles des proscriptions.

Enfin commence la dictature de Sylla (872). Dans la réforme de Sylla : nouvelle constitution, abaissement du pouvoir des tribuns, réforme judiciaire, nous n'avons à nous occuper ici que de la partie qui touche au droit criminel, à savoir : les modifications apportées à l'*album judicum*, que nous étudierons plus tard ; et la création de nouvelles *quæstiones perpetuæ*, que nous avons à étudier maintenant.

Nous connaissons par les auteurs anciens cinq lois de Sylla sur le droit criminel ; elles portent toutes le nom générique de *leges Corneliæ* (Cornélius Sylla) et elles furent toutes proposées par Sylla pendant sa dictature (872-74). Une de ces lois, la *lex Cornelia judiciaria* est une loi judiciaire et sera étudiée plus tard. Restent quatre *leges Corneliæ* que nous allons énumérer en indiquant ce que nous savons sur chacune d'elle (1).

Pour prouver l'existence avant Sylla d'une *quæstio de peculatu* on cite deux textes :

1^o Un texte de Plutarque (Pompée, 4), d'après lequel Pompée le père aurait été jugé pour péculat par un tribunal que présidait un certain Antistius dont Plutarque dit qu'il était prêteur et dont Velleius dit qu'il mourut édile (cf. MOMM. St. R. II. 201, n. 3).

2^o Un texte de Cicéron dans son dialogue *de Natura deorum*, 3, 30, 74, datant de 676, où Cicéron qualifie la *quæstio de peculatu de quotidiana* et l'oppose à la *quæstio testamentaria* (ou *de falsis*), que venait de créer Sylla par sa *lex Cornelia de falsis*, et que Cicéron qualifie de *nova* (cf. MOMM. Röm. Forsch. II. 448 n. 71).

(1) Pour toutes ces lois. cf. BAITER, Index legum, au t. VIII des

Lex Cornelia de repetundis. Elle ne crée pas de *quæstio perpetua*, puisque la *quæstio repetundis* existait depuis longtemps. Nous connaissons d'elle quelques dispositions de détail sur l'organisation de la *quæstio* et sur sa procédure ; nous en parlerons dans nos chapitres spéciaux.

Lex Cornelia de sicariis et veneficis qui créa la *quæstio de sicariis* et *veneficis*, si celle-ci n'existait pas déjà. On discute la question de savoir si cette loi instituait deux *quæstiones* distinctes : la *quæstio de sicariis* et la *quæstio de veneficis*. Mommsen soutient la négative (St. R. II, 20). Willems l'affirmative (Sénat rom. II. 292) ; Madwig concilie les deux opinions en disant que la *quæstio de sicariis et veneficis*, unique en principe, se dédoublait parfois lorsque les affaires étaient trop nombreuses (l'État rom. III. 334) (1). Il est difficile de se décider dans un sens plutôt que dans un autre ; la question ne semble d'ailleurs pas avoir grand intérêt.

œuvres de Cicéron, éd. Orelli. Il donne tous les passages d'auteurs anciens où ces lois sont citées.

(1) Dans le sens de la négative, on cite un texte des *Institutes*, IV, 18, 5, « *lex Cornelia de siccaris quæ homicidas ultore ferro persequitur vel eos, qui hominis occidendi causa cum telo ambulant... Eadem lege et venefici capite damnantur...* » Pour l'affirmative, on invoque un texte de Cicéron (pro Cluent 53) : Cluentius était accusé d'empoisonnement (venéficie) ; Cicéron, dans une longue digression fort inutile à sa cause, mais pleine de renseignements précieux pour nous, démontre que tout est soumis aux lois, qu'elles sont « l'âme du corps de l'État », etc... et que cette *quæstio*, devant laquelle il parle, est aussi régie par les lois, et que les autres *quæstiones* aussi sont régies par les lois :... « *quid ergo est ? hæc quæstio sola ita gubernatur ? quid M. Pletori et C. Flaminii (quæstio) inter sicarios ? quid Orchinii peculatus... etc.* » ; suit alors l'énumération des *quæstiones* existant à ce moment-là.

Lex Cornelia de falsis ou *testamentaria* (faux en testament), ou *nummaria* (fabrication de fausse monnaie). Elle nous est connue par un texte des Institutes IV. 18, 7 : *Lex Cornelia de falsis, quæ etiam testamentaria dicitur*, etc... ; et par un texte de Cicéron (in Verr. 2^e act. I. 42) *Cornelia testamentaria, nummaria, ceteræ complures*, etc..., texte assez obscur mais qui semble bien prouver pourtant, surtout si l'on admet la rectification de Sigonius *ad prætorem* au lieu de *ad populum* que cette *lex Cornelia* créa la *quæstio de falsis* (1).

Lex Cornelia de majestate dont les très nombreux passages du *pro Cluent* cités par Baiter, *Index legum* V^o *Cornelia majestatis*, prouvent l'existence. Ces passages énumèrent, d'après le texte même de la loi, les faits que celle-ci visait sous le chef de *de majestate* à savoir : quitter sa province, engager une guerre sans autorisation, exciter les soldats à la révolte, etc., sans dire si elle créait pour les juger une *quæstio perpetua de majestate*. L'affirmative est pourtant universellement admise sans discussion (2).

C'est tout ce que nous savons de certain sur l'œuvre de Sylla en matière criminelle (3).

On s'accorde pourtant pour attribuer à Sylla la création de deux autres *quæstiones perpetuæ* : la *quæstio de am-*

(1) *Pro Cluent.*, éd. PANCKOUCKE, note 150.

(2) Cf. l'énumération des *quæstiones perpetuæ* existant à la fin de la dictature de Sylla dans Mommsen (St. R. II, 201) et dans Willems (Sén. rom. II, 292).

(3) Il faut en effet laisser de côté la *lex Cornelia de injuriis*, car elle ne se réfère pas au droit criminel, mais règle l'action civile d'injure, comme le prouve le texte suivant des Institutes, IV, 4, 8 : ... *lex Cornelia de injuriis... actionem injuriarum introduxit, quæ competit ob eam rem...*

bitu (brigue) et la *quæstio de peculatu*, si cette dernière n'existait pas déjà avant lui.

En effet, l'existence d'une *quæstio perpetua de ambitu* en 686 est prouvée par un texte de Dion Cassius 36, 38 (1), d'après lequel Calpurnius Pison aurait été accusé devant elle cette année là ; et l'existence d'une *quæstio de peculatu* en 688 est prouvée par un texte du *pro Cluent.* 53 : elle est en effet citée dans cette énumération précieuse que Cicéron fait des *quæstiones* existant à ce moment-là.

Ces preuves de l'existence, comme des faits établis, d'une *quæstio de ambitu* en 688, et d'une *quæstio de peculatu* en 686, à des époques assez rapprochées de la dictature de Sylla, ont permis d'affirmer assez raisonnablement qu'elles aussi auraient été créées par Sylla.

Après Sylla furent encore créées des *quæstiones perpetuæ*.

La *quæstio de vi* créée par la *lex Plautia de vi*. Sur la *lex Plautia* nous savons fort peu de choses (2) ; mais elle est sûrement postérieure à Sylla (674) et antérieure à 688, car elle est citée dans le *pro Cluentio* qui date de 688 (*pro Cluent.* 53)

La *quæstio de sodaliciis* (*sodalis*, camarade) créée par la *lex Licinia de sodaliciis*, sous le consulat de Pompée et de Crassus (699), pour juger cecas particulier de brigue qui consistait à se servir des *sodalitiæ* ou sociétés poli-

(1) Cité par LANGE.

(2) On discute beaucoup sur la *lex Plautia de vi* : sur sa date, son contenu, son identité avec une loi touchant la même matière, la *lex Lutetia de vi*. Pour toutes ces questions, voir l'exposé des controverses dans un article de Wächter (*Neues Archiv des Criminalrechts*, t. XIII) dont on trouve plusieurs passages cités (Alleim.) dans l'*Index legum* de Baier, v^o *Plautia*.

tiques très puissantes. Cette *questio de sodaliciis* présente pour le choix de ses juges des particularités que nous étudierons dans le chapitre sur l'organisation des *questiones*.

Enfin, une *lex Scantinia de nefanda Venere* (pédérastie), que Lange (1) date de 704, a très certainement créé aussi une *questio perpetua* pour ce crime-là.

Nous ne connaissons l'existence d'aucune autre *questio perpetua*. Nous connaissons il est vrai, sur la justice criminelle, beaucoup de lois autres que celles que nous venons de citer; mais elles ne créent certainement pas de *questiones perpetuæ*: ce sont ou bien des *leges judiciarie*, c'est-à-dire traitant du choix des juges, et nous nous en occuperons dans le chapitre suivant — ou bien des lois sur la pénalité criminelle, augmentant ou diminuant les peines pour les crimes jugés par les *questiones perpetuæ*. Ces dernières lois sont fort nombreuses, surtout *de majestate* et *de ambitu* s'abrogeant les unes les autres, suivant que, pour s'attacher le parti qu'il servait, le maître du jour croyait bon d'aggraver ou d'adoucir les peines pour ces crimes-là. Mais ces lois ne s'occupant que des peines, se rapportent au droit criminel et non à l'organisation de la justice criminelle; nous n'avons par suite pas à en parler ici (2). On peut donc admettre qu'il n'y avait pas à Rome d'autres *questiones perpetuæ* que celles que nous venons de citer.

En tout cas il est certain que, à partir d'une certaine

(1) LANGE III, 168.

(2) Citons-en quelques-unes sur la crime de brigue pour montrer avec quelle rapidité elles se succèdent. De 684 à 702, c'est-à-dire dans une période de 18 ans, on trouve quatre lois *de ambitu*, qui modifient la pénalité: *lex Aurelia*, *lex Calpurnia*, *lex Tullia* (Ciceronis), *lex Pompeia*.

époque, tous les faits considérés alors comme *delicta publica* étaient jugés par des *quæstiones perpetuæ*. Nous pensons que ce rôle de juridiction criminelle ordinaire a dû leur être attribué par Sylla. En effet, même si l'on admet que Sylla ait trouvé existantes d'autres *quæstiones perpetuæ* que la *quæstio de repetundis*, il est certain, par le très grand nombre de lois que nous connaissons de lui sur ces matières, qu'il réorganisa les *quæstiones* déjà existantes et qu'il en créa de nouvelles. Il a sûrement fait là-dessus une réforme très importante. Or, rapprochée des autres parties de son œuvre qui est essentiellement une œuvre de réaction aristocratique, le sens de cette réforme saute aux yeux : Sylla a voulu diminuer l'influence de l'Assemblée populaire en lui enlevant sa compétence en matière de juridiction criminelle pour la transférer à ces tribunaux permanents ; et en même temps par sa loi judiciaire, comme nous le verrons plus loin, Sylla décidait que les juges des *quæstiones* seraient pris uniquement parmi les sénateurs, c'est-à-dire dans l'aristocratie. Pour réaliser de telles intentions, la réforme devait être générale ; elle devait enlever à la juridiction populaire, pour l'attribuer à des *quæstiones perpetuæ*, le jugement de tous les faits considérés alors comme *delicta publica*.

D'ailleurs deux considérations prouvent qu'elle a été générale.

1° Les deux seules *quæstiones*, dont on puisse dire avec certitude qu'elles n'ont pas été créées par Sylla, sont la *quæstio de vi* créée par la loi Plautia et la *quæstio de sodaliciis* créée par la loi Licinia. Or de deux choses l'une : ou bien ces faits de *vis* et de *sodalitiæ* étaient, auparavant déjà, considérés comme des *delicta publica* et avaient été

laissés par Sylla à la juridiction populaire ; — ou bien ils n'étaient pas considérés comme *delicta publica* et chacune de ces lois, en instituant une *quæstio perpetua*, a créé, ou du moins spécialisé et nommé le délit pour lequel elle l'instituait. Mais la première alternative doit très certainement être rejetée, à cause de l'analogie très grande qui existe entre ces faits et des faits pour lesquels Sylla a institué des *quæstiones perpetuæ*. On voit en effet combien le fait de *vis* ressemble aux faits jugés par la *quæstio de sicariis et veneficis* ; et combien le fait de *sodalitiæ* ressemble au fait de *ambitus* jugé par la *quæstio de ambitu* (1). Or il est bien évident que si, au moment de la réforme de Sylla, les faits de *vis* et de *sodalitiæ* avaient constitué des *delicta publica* spéciaux et nommés, Sylla ne les aurait pas, avec les intentions qu'on lui connaît et alors qu'il créait une *quæstio de sicariis* et une *quæstio de ambitu*, ne les aurait pas, dis-je, laissés à la juridiction populaire.

2° D'ailleurs en fait on ne voit plus, à partir de Sylla, l'Assemblée populaire fonctionner comme juridiction criminelle ordinaire. On peut encore, il est vrai, citer trois exemples de juridiction populaire (2) ; mais ce sont des cas

(1) L'analogie est si grande que nous avons de la peine à comprendre comment on a pu faire juger le délit de *vis* ou tentative de meurtre par une *quæstio* et le délit de meurtre par une autre. Pour les deux sortes de brigade, la chose est tout aussi difficile à comprendre.

(2) Nous connaissons deux exemples de juridiction populaire exercée par des commissions spéciales (cas de *quæstio extraordinaria*) : jugement de Milon pour le meurtre de Clodius en 702 ; jugement des meurtriers de César. Dans le premier cas la commission fut nommée en vertu d'une *loi Pompéïa*, dans le second cas par une *loi Pédia* (710). Nous savons en effet que l'autorisation du peuple est nécessaire pour

pour lesquels il existait très certainement à ce moment là des *quæstiones perpetuæ* ; et c'est à ces *quæstiones* que revenait en bonne règle leur jugement. Ces exemples prouvent seulement que Sylla, en créant des *quæstiones perpetuæ* qui supplantaient en fait la juridiction populaire, n'a pas, comme cela se voit toujours à Rome dans la substitution d'une institution à une autre, n'a pas abrogé expressément celle-ci. Mais ces cas d'emploi de la juridiction populaire sont des cas tout à fait exceptionnels, qui s'expliquent par des raisons politiques, ce sont des résurrections d'une juridiction tombée hors d'usage ; et l'étonnement des contemporains est tout à fait significatif à cet égard (1).

Il nous semble donc bien établi que, à partir de Sylla, la juridiction criminelle tout entière, c'est-à-dire le jugement de tous les faits alors considérés comme *delicta publica*, appartient aux *quæstiones perpetuæ* ; et lorsque un nouveau fait est classé parmi les *delicta publica*, c'est en créant pour lui une nouvelle *quæstio perpetua* que l'on pourvoit à sa répression (*quæstio de vi, de sodaliciis*).

la nomination de ces commissions, puisqu'elles exercent la *juridict. crimin.* en qualité de ses délégués. (Cf. p. 15. Nous connaissons aussi un exemple de juridiction populaire exercée directement par le peuple, affaire de Rabirius en 690 (on nomma pour l'occasion des *duoviri perduellionis*) ; cf. WILLEMS, *Dr. P.* p. 176, n° 1.

(1) On connaît l'étonnement qu'éprouva Cicéron défendant Milon, lorsqu'il lui fallut plaider devant cette forme solennelle et exceptionnelle de juridiction. Son étonnement fut si grand, qu'il se troubla et ne put prononcer son discours. Quant au procès de Rabirius, pour lequel on nomma des *duoviri perduellionis* et qui fut jugé directement par le peuple, Cicéron nous dit que c'est là une procédure renouvelée du temps jadis « *ex altis monumentis* ».

On voit aussitôt qu'elle importance cela donne aux *quæstiones perpetuæ* pour la connaissance du droit romain, puisque, à partir de Sylla, le tableau des faits punis par des *quæstiones perpetuæ*, ce tableau que l'on semble pouvoir dresser simplement en écrivant le qualificatif de chaque *questio* (1) (*de ambitu*....), est précisément celui des faits alors considérés comme *delicta publica*, et que, chaque fois qu'un fait nouveau est élevé à la dignité de *delictum publicum*, il est institué pour lui une *quæstio* nouvelle.

Il serait intéressant de rechercher ce qu'est devenue, avec l'élévation des *quæstiones perpetuæ* au rôle de juridiction criminelle ordinaire, l'antique compétence criminelle des magistrats. Mais on ne peut obtenir à ce sujet aucun résultat précis, car les auteurs anciens paraissent n'avoir donné là-dessus aucun renseignement ; nous n'en avons du moins vu rapporter aucun. Zumpt est d'ailleurs, à notre connaissance, le seul auteur moderne qui se soit posé la question. Il la tranche en une phrase (2). D'après lui, depuis Sylla, la juridiction des magistrats cessa de s'appliquer toutes les fois qu'un délit exigeait l'intervention d'une procédure judiciaire, c'est-à-dire lorsque le prévenu n'avait pas avoué ou n'avait pas été pris en flagrant délit. Les magistrats, ne seraient donc plus restés compétents qu'aux

(1) La difficulté vient justement de ce que des faits présentant fort peu d'analogie entre eux sont souvent soumis à une même *quæstio* ; et le qualificatif de la *quæstio* est souvent loin de donner la liste des faits jugés par elle. C'est ainsi par exemple que la *quæstio de sicariis et veneficiis* connaissait aussi des crimes de corruption des juges, voyez le *pro Cluentio*. — Voir dans Madwig III, p. 296-309 tout un paragraphe sur les faits considérés par les Romains, comme *delicta publica*.

(2) ZUMPT, t. II. 2^e partie, p. 495.

cas d'aveu et de flagrant délit. Il semble d'ailleurs, sans que Zumpt le dise, qu'il a été amené à cette conclusion par le silence même des auteurs anciens, car il ne cite aucun texte pour la confirmer.

Quoiqu'il en soit, il faut remarquer que la partie la plus importante, la plus en vue, du rôle des magistrats dans la juridiction criminelle, à savoir : l'instruction, l'accusation, et la présidence des débats pour les affaires soumises à *provocatio*, a disparu avec la juridiction populaire ; en revanche, il est vrai, les préteurs président les *questiones perpetue*, mais ils n'exercent là aucun droit propre de juridiction criminelle. Quant à leur compétence pour les affaires non soumises à *provocatio*, il semble difficile que les magistrats l'aient conservée, car à cette époque il n'est plus jamais question de l'antique distinction entre les affaires soumises à *provocatio* et celles qui n'y sont pas soumises ; toutes semblent être soumises à la juridiction des *questiones*.

CHAPITRE III

ORGANISATION DES QUESTIONES PERPETUÆ.

Chaque *quæstio perpetua* comprend des juges, et un président.

§ 1. — Les juges.

Ces juges sont toujours des particuliers, ce que nous appelons des jurés. A leur sujet deux questions se posent :

1^o Dans quelles classes de la société sont pris les juges.

2^o Comment et par qui sont-ils nommés.

Nous étudierons successivement ces deux questions ; ce sera là une division du sujet équivalente à cette autre plus technique : conditions nécessaires pour être juges, nomination des juges.

I. *Classe dans lesquelles sont pris les juges.* — Ces classes ont varié à chaque révolution ; le droit de juger passant tantôt aux sénateurs, tantôt aux chevaliers, suivant que c'était le parti aristocratique ou le parti démocratique qui l'emportait (1).

(1) Ces variations s'appliquent non seulement aux juges des *quæstiones*, mais aussi aux juges civils ou *judex unus*. C'est du moins l'opinion que nous avons acceptée, cf. p. 27, note 1.

Nous passerons rapidement sur cette question car c'est la partie la moins juridique de notre sujet. Ces variations, toutes dues à des raisons politiques, présentent un intérêt de premier ordre pour l'étude de l'histoire romaine, mais fort peu d'intérêt pour celle des *quæstiones perpetuæ*.

Les très nombreuses lois faites sur cette matière portent toutes le nom spécial de *leges judiciaræ* (1). Les trois principales sont la *lex Sempronia* de 635, la *lex Cornelia* de 672 et la *lex Aurelia* de 684, d'après lesquelles les historiens partagent ordinairement l'étude de ces *leges judiciaræ* en trois périodes : jusqu'à Sylla, depuis Sylla à la *lex Aurelia*, après la *lex Aurelia*.

A l'origine, et sous l'empire de la *lex Calpurnia* (605), comme c'est aux sénateurs qu'appartient la juridiction civile, c'est parmi les sénateurs que se prennent les juges de la *quæstio de repetundis*.

Il en fut ainsi jusqu'à la *lex Sempronia* (635), votée sur la proposition du tribun Tibérius Sempronius Gracchus. Tiberius Gracchus voulait, dans sa lutte contre l'aristocratie du sang, élever en face du pouvoir du Sénat un pouvoir rival qui le contrebalancerait, créer un anti-Sénat comme dit Mommsen. Il songea pour cela à l'aristocratie financière, aux plus riches citoyens de la 1^{re} classe (cens 400.000 sesterces), à savoir ceux qui faisaient partie des dix-huit centuries (2) créées par Servius Tullius pour former la cavalerie et appelés pour cela *equites*, chevaliers (3); et il

(1) Cf. ZUMPT II, 2^e partie, p. 494.

(2) Ce n'était là qu'une très faible partie des citoyens de la première classe; la première classe comprenait en effet 18 centuries d'*equites* et 80 centuries de *pedites*, cf, WILLEMS *Dr. P.* p. 88.

(3) D'après le témoignage de Plutarque, la loi Sempronia aurait institué comme juges 300 chevaliers et 300 sénateurs. Mais ce témoignage

leur attribua un des droits les plus puissants parmi ceux appartenant alors au Sénat, le droit de juger. Mais la réforme eut de déplorables résultats. Les chevaliers en effet étaient les financiers de la République, banquiers et fermiers d'impôts (*publicani*) (1); ils étaient, déjà alors, célèbres pour leur âpreté au gain, leurs exactions et leur immoralité; « bien loin de donner à de telles gens la puissance de juger, il aurait fallu qu'ils fussent sans cesse sous les yeux des juges » (2). On en vit bientôt les effets. Le trafic des sentences devint un fait ordinaire; et comme les chevaliers avaient tout intérêt à se soutenir les uns les autres, ils étaient assurés de l'impunité et pour leur exactions comme publicains et pour leur vénalité comme juges.

Suivent trois lois peu importantes sur lesquelles nous avons assez peu de renseignements :

En 648 une *rogatio* de *Servilius Cæpio* proposait de rendre les *judicia* au Sénat. Cette *rogatio* ne fut probablement pas votée, ou en tous cas fut abrogée fort peu de temps après avoir été votée (3)

Une loi de *Livius Drusus*, *loi Livia*, en 663, aurait proposé de rendre les *judicia* au Sénat, en faisant rentrer 300 chevaliers dans le Sénat. La loi fut abrogée par un simple Sénatus-Consulte pour vice de forme (4)

En 665 la *lex Plautia* partagea les *judicia* entre les che-

est contredit par de très nombreux auteurs anciens et n'est suivi par aucun auteur moderne, cf. WILLEMS *Dr. P.* p. 117, n. 5.

(1) Au point que bien souvent les auteurs anciens prennent comme synonymes « chevaliers » et « publicains ».

(2) MONTESQUIEU, *Esp. des Lois*, XI, 18.

(3) MOMMSEN, *St. R.*

(4) BELOT, *Hist. des Chev. rom.*, II, 260.

valiers et les sénateurs, d'une façon qu'on ignore : *cum primum senatores cum equitibus romanis lege Plautia judicarent* (1).

Il en fut ainsi jusqu'à Sylla.

Le droit de juger, après avoir appartenu d'abord aux sénateurs, avoir ensuite passé aux chevaliers, était donc partagé entre les chevaliers et les sénateurs lorsque commença la dictature de Sylla (872). Sylla par sa *lex Cornelia judiciaria* rendit ce droit aux sénateurs seuls.

Enfin, une loi de conciliation créa un état de choses plus stable : c'est la *lex Aurelia* rendue sur la proposition du préteur Aurelius Cotta en 684 sous le consulat de Crassus et de Pompée. Elle resta en vigueur jusqu'à la dictature de César (708). Elle composait l'*album judicum* de trois décuries : une décurie de sénateurs, une décurie de chevaliers, une décurie de *tribuni ærarii*.

Que sont ces *tribuni ærarii*? La question, longtemps discutée, semble aujourd'hui tranchée. Des opinions de Madwig, de Mommsen et de Marquardt, malgré des divergences des détails, il résultait que ces *tribuni ærarii* étaient des personnages chargés de lever et de payer les soldes des soldats, à une époque où cette solde n'était pas encore payée par le trésor mais par chaque tribu. On en concluait que ces personnages devaient être pris parmi les citoyens offrant par leur fortune une garantie de solvabilité, ayant en d'autres termes un cens assez élevé. Mais on ignorait quel était ce cens et quelle était la classe dans laquelle on les prenait. M. Belot a démontré que cette classe était la 2^e, que ce cens était 300.000 sesterces (2).

(1) CICÉRON, *pro Cornelio*. 1.

(2) BELOT *Hist. des Chev. rom.* II, 292. Son opinion a été adoptée par WILLEMS *Dr. P.* 95.

La loi Aurelia composait donc l'*album judicum* de sénateurs, d'une partie des citoyens de la 1^{re} classe, à savoir ceux faisant partie des dix-huit centuries de chevaliers et de citoyens de la 2^e classe. L'idée de cette réforme était d'arriver à une entente sur cette question de la judicature, objet de tant de luttes, en n'en faisant pas l'apanage d'une seule classe et d'éviter autant que possible la vénalité des juges, en les choisissant dans les classes les plus riches de la société.

La loi judiciaire de Pompée (*lex judiciaria Pompeia*) ne change pas les classes dans lesquelles sont pris les juges. Il est dit dans un passage assez obscur d'*Asconius* (*in Pisonem*) que la réforme de Pompée consistait à faire choisir les juges chevaliers et les juges tribuns de la solde (*tribuni ærarii*) « d'après la division *des centuries* », ce qui signifie, comme l'a montré M. Belot (1) : d'une part qu'il faut les prendre dans les centuries de *seniores* de la classe à laquelle ils appartiennent ; les juges chevaliers dans les centuries de *seniores* de 1^e classe, les juges tribuns de la solde dans les centuries de *seniores* de la 2^e classes — d'autre part qu'il fallait les prendre dans les premières de ces centuries-là, c'est-à-dire celles renfermant les hommes les plus riches. Ce sont deux restrictions dans le choix des juges qui ont pour but de ne presque plus laisser place à l'arbitraire dans la formation de la liste du jury. Ce qui faisait dire à Cicéron dans son *in Pisonem* à propos de la loi de Pompée : « on ne groupera plus dans un tribunal les amis de l'accusé pour lui faire grâce, ni ses ennemis pour le perdre par un semblant de justice ;

(1) BELOT, II, 219 et s.

les juges qui siègeront seront ceux que la loi et non le caprices des individus aura désignés (1) ».

César (*lex Julia judiciaria*) enleva le droit de juger aux *tribuni ærarii* et le laissa aux sénateurs et aux chevaliers, mais à tous et non « d'après la division des centuries » (2).

Antoine le partagea entre 2 décuries de sénateurs — 2 décuries de chevaliers — 1 décurie de centurions pour flatter les soldats et sans aucune condition de cens.

Octave enfin rétablit les 3 décuries de la loi Aurelia : sénateurs, chevaliers (1^e classe, 400.000 sesterces), *tribuni ærarii* (2^e classe, 300.000 sesterces), en y ajoutant une quatrième décurie, les *ducenarii* (3^e classe, 200.000 sesterces) (3).

C'est la dernière réforme avant la disparition des *quæstiones perpetuæ*.

II. *Comment et par qui sont nommés les juges.* — C'est l'étude de la formation de la liste des juges. Il y avait deux listes à former : d'abord une liste générale, annuelle, où étaient inscrits des noms de juges pour toute l'année ; puis une liste spéciale pour chaque affaire, extraite de la liste générale par des procédés que nous indiquerons et qui ont varié.

Nous avons sur ces deux points dans la *lex Acilia repetundarum* des renseignements précieux.

Formation de la liste annuelle. — Il faut remarquer qu'il n'y eut pas lieu de dresser de liste annuelle dans les

(1) CICÉRON, *in Pisonem*, 39.

(2) BELOT, II, 339.

(3) WILLEMS, *Dr. P.* p. 95.

périodes où les sénateurs seuls pouvaient être juges dans les *quæstiones* (de la *lex Calpurnia* à la *lex Sempronia* 605-635 et de la *lex Cornelia* à la *lex Aurelia* 673-684), car le Sénat étant un corps limité offrait par lui-même une liste générale toute faite.

Pour toute la période pendant laquelle les chevaliers seuls eurent le droit de juger dans les *quæstiones* (de la *lex Sempronia* à *Sylla* 635-673) (1), la loi *Acilia* nous apprend comment était formée la liste annuelle.

C'est le préteur pérégrin (2) qui la dresse et elle doit comprendre 450 juges.

Le préteur pérégrin inscrit sur un tableau blanc (*in albo*) leur nom ainsi que le nom de leur père, de leur tribu et de leur famille (loi *Acilia*, l. 12). La loi énumère les personnes qui ne peuvent pas être inscrites *in albo*, nous y relevons ceci : « toute personne qui est ou a été sénateur... ou père ou frère ou fils de sénateur. » Cette disposition curieuse montre avec quelle étendue et quelle rigueur était appliquée la loi *Sempronia* par laquelle Tibérius Gracchus venait d'enlever la juridiction aux sénateurs. Pour pouvoir être inscrit sur l'album il faut avoir plus de 30 ans et moins de 60. Notons enfin que le préteur prêtait serment de n'inscrire sur l'album que des hommes d'une moralité reconnue (3).

(1) Ceci n'est exact que si l'on néglige la *lex Livia* de Livius Drusus (603) et la *lex Plautia* (663) sur lesquelles nous avons fort peu de renseignements, cf. p. 51.

(2) On ne sera pas surpris que ce rôle appartint au préteur pérégrin, si l'on se rappelle ce que nous avons dit de l'origine de la *quæstio de repetundis* issue du procès devant des *recuperatores*.

(3) CICÉRON *pro Cluent.* 43 ; « *prætores urbani qui jurati debent optimum quemque in selectos judices referre.* »

Lorsque, par la loi Aurelia, le droit de siéger dans les *quæstiones perpetuæ* fut attribué cumulativement aux sénateurs, aux chevaliers et aux *tribuni ærarii*, la formation de la liste annuelle subit sans doute des modifications que nous ne connaissons pas : par exemple, pour régler dans quelles proportions les membres de chacune de ces classes devaient se trouver sur l'album. Nous ne savons qu'une chose qui nous est prouvée par un texte de Cicéron : que sous l'empire de la lex Aurelia, la liste annuelle était encore dressée par un préteur, mais par un préteur urbain (1).

Les *leges judiciariæ* postérieures à la *lex Aurelia* n'ont pas, à notre connaissance, modifié la formation de la liste annuelle.

Formation de la liste spéciale pour chaque affaire. — Le principe qui régit le choix des juges, pour une affaire soumise à une *quæstio perpetua*, est le même que le principe qui régit le choix des juges civils : le choix se fait par les parties. Cicéron a exprimé ce principe dans une phrase souvent citée, en montrant qu'il est commun à la procédure civile et à la procédure criminelle de son époque

(1) Cic. texte cité à la note ci-dessus. Un texte de Dion Cassius (Dion XXXIX, 7) fait intervenir à cette époque dans la formation de la liste annuelle les *quæstores ærarii* sans dire en quoi ils interviennent. D'après la démonstration de Zumpt (II, 2^e partie, p. 201 et s.) on ne peut pas en conclure que les *quæstores ærarii* aient été chargés de dresser la liste annuelle, car ils n'ont rien à voir dans la juridiction criminelle et cela contredirait le texte de Cicéron. Zumpt pense que les *quæstores ærarii* étaient simplement chargés de dresser la liste de tous ceux qui, par leur cens, avaient le droit de figurer parmi les chevaliers et les *tribuni ærarii* et qui pouvaient être appelés par le préteur urbain à figurer sur la liste annuelle des juges.

« *neminem voluerunt majores nostri non modo de estimatione cujusquam, sed ne pecuniaria quidem de re minima esse judicem, nisi qui inter adversarios convenisset* (1). »

Principe qui prouve qu'à l'époque où nous nous trouvons, la conception du juge est la même, qu'il s'agisse du juge en matière criminelle ou du juge en matière civile : dans les deux cas le juge est l'arbitre auquel les parties conviennent de s'en remettre (2). Rien ne montre mieux que l'origine de toute organisation de la justice est la composition.

Deux procédés furent successivement employés pour arriver à la formation de la liste du *judicium* : l'*editio* et la *sortitio*.

Le premier est celui que nous fait connaître la loi Acilia. Sur la liste annuelle de 450 noms, le demandeur choisit 100 juges qui ne soient ni parents ni alliés du défendeur. Le défendeur en choisit ensuite 100 qui ne soient ni parents ni alliés du demandeur (3).

Chacune des parties récusé ensuite 50 des 100 juges proposés par la partie adverse ; restent alors 100 juges qui seront les juges de l'affaire. Ce procédé s'appelle *editio* (proposition) et les juges ainsi nommés *judices editi*.

Le second procédé est la *sortitio* ; il nous est connu

(1) Cic. *pro Cluent.* 43.

(2) En cas de *judicium publicum*, c'est la société, représentée par *quivis a populo*, qui est demanderesse.

(3) C'est la crainte d'ententes entre l'accusateur et l'accusé qui a fait prendre ces précautions. On a voulu éviter qu'un coupable, accusé par un compère, ne fut acquitté, à la suite d'une accusation volontairement maladroite, par des juges dévoués à l'un et à l'autre et ne s'acquiète ainsi pour son crime la protection de la chose jugée.

par un grand nombre de témoignages de l'époque des discours de Cicéron, par conséquent postérieurs à Sylla (1). Il paraît être seul en usage à cette époque-là, sans que l'on puisse dire quand et comment il s'introduisit. Il diffère du procédé précédent en ce que les juges, au lieu d'être choisis par les parties, sont tirés au sort *sortiti*. L'intervention des parties ne consiste plus qu'en un droit de récusation.

L'étendue de ce droit de récusation paraît avoir beaucoup varié : d'après un passage des Verreines, 2^e action, II, 31, les sénateurs avaient seuls le droit de récuser et ils ne pouvaient récuser que trois juges ; par contre, une loi Vatinia de 695 autorise chaque partie sans distinction à récuser la liste entière (2). Après les récusations, on procédait à un tirage au sort complémentaire appelé *subsortitio* (3).

Le nombre des juges a beaucoup varié et il ne devait

(1) Voyez ces témoignages dans l'art. de MAYNZ, *Nouv. Rev. d'Hist.* du D. t. XXVII, n^o 73.

(2) MAYNZ, art. cité n^o 75.

(3) Par exception à ces règles, le choix des juges, dans la *questio de sodaliciis*, était confié par la loi *Licinia de sodaliciis* à l'accusateur seul. Celui-ci désignait quatre tribus, l'accusé en récusait une et les juges étaient tirés au sort dans les trois autres. Ce mode de procéder nous est exposé tout au long par Cicéron dans son *pro Plancio* (15-19), et il nous explique sa raison d'être : la brigue et les *sodalitæ* (cabales électorales organisées avec l'aide des associations qui portaient ce nom) se pratiquaient en achetant les suffrages d'un certain nombre de tribus ; aussi a-t-on voulu que l'accusateur seul désignât les tribus dans lesquelles seraient pris les juges, afin d'éviter que des membres des tribus séduites par l'accusé ne lui fussent donnés comme juges.

même pas être le même à une même époque pour toutes les *quæstiones*. Nous avons des exemples depuis 100 (loi Acilia), jusqu'à 32 (1).

§ II. — Le Président .

On peut poser en règle générale que chaque *quæstio* est présidée par un magistrat, et ce magistrat est le préteur (2). La loi Acilia emploie pour le désigner les expressions suivantes : *prætor qui ex hac lege quærit, cujus ex hac lege quæstio erit* et plus rarement l'expression de *judex* (3).

C'est très probablement au préteur pérégrin que fut à l'origine attribuée la présidence de la *quæstio repetundis*, car cette institution était créée dans le domaine de sa compétence, comme nous l'avons montré. C'est l'avis de Mommsen (4).

Il est assez difficile de dire ce qu'il en était à l'époque de la loi Acilia, car les expressions dont elle se sert pour désigner le président et que nous avons citées, ne tranchent pas la question.

La *quæstio de repetundis* est-elle, à cette époque, pré-

(1) MAYNZ, art. cité n° 76.

(2) Il en est autrement seulement dans les cas où la *quæstio* est présidée par un *judex quæstionis*; mais ce sont des exceptions qui se présentent lorsque, par insuffisance du nombre des préteurs, ou pour toute autre raison, la *quæstio* ne peut pas être présidée par un préteur.

(3) Voyez l. 19 : « le demandeur doit, pour introduire l'instance s'adresser *ad judicem qui ex hac lege factus erit*. » Même expression l. 16.

(4) St. R. II, 199.

sidée par un préteur spécial (1) ou continue-t-elle à être présidée par le préteur pérégrin? Il est difficile de le dire. Nous pensons pourtant que l'on peut voir une preuve de l'existence à l'époque de la loi *Acilia*, d'un préteur spécial pour présider la *quæstio de repetundis* dans le fait suivant : lorsqu'elle parle du préteur qui compose la liste annuelle et qui, d'après elle, comme nous l'avons vu, est le préteur pérégrin, la loi *Acilia* le désigne nettement « *prætor qui inter peregrinos jus dicet* », l. 12; et dans les lignes suivantes où elle parle encore de lui, elle l'appelle toujours « *prætor qui C D L (450) viros legerit*. » Au contraire, lorsqu'elle parle du président de la *quæstio*, elle emploie toujours d'autres expressions que nous avons citées : *prætor qui se hac lege quærit* ou *prætor qui se hac lege iudex factus erit*. Différences de langage qui semblent indiquer des préteurs différents.

Quoi qu'il en soit, une inscription rapportée au C. I, L. I, p. 279, IX, et que nous avons déjà eu l'occasion de citer, porte au *cursus honorum* d'un certain *Claudius Pulcher*, consul en 662, ces mots : *pr(ætor) repetundis*; ce qui prouve l'existence d'un préteur spécialement chargé de présider la *quæstio de repetundis* avant 662, probablement en 559 (2).

Les préteurs, à leur entrée en charge, se distribuaient par la voie du tirage au sort les provinces prétoriennes, c'est-à-dire la juridiction civile et la présidence des *quæstiones perpetuæ*.

(1) Il y avait alors (631), et depuis la conquête des deux Espagnes (557) six préteurs. WILLEMS, *Dr. P.* p. 275, 276.

(2) *Claudius Pulcher* aurait été préteur en 559 d'après MOMMSEN, *Comment. de la loi Acilia* au C. I. l. 1. 46.

On comprendra, connaissant ce rôle des préteurs, que Sylla ait augmenté le nombre des préteurs, alors qu'il créait de nouvelles *quæstiones perpetuæ*. Il créa deux nouveaux préteurs, ce qui porta leur nombre à 8 (1). César le porta à 10.

Mais il paraît, qu'à toute époque, ce nombre de préteurs (dont il faut déduire un pour la juridiction urbaine et un pour la juridiction pérégrine) ne fut pas assez grand pour suffire à la présidence des *quæstiones perpetuæ*, car nous voyons fréquemment des *quæstiones perpetuæ* présidées par des personnages qui ne sont pas des préteurs et que les textes appellent des *judices quæstionum*.

Qu'était-ce qu'un *judex quæstionis* ? la question est difficile à résoudre, et sur bien des points il paraît encore impossible de donner une réponse certaine (2).

Le document capital à ce sujet est une phrase de la loi Cornelia qui s'y rapporte : « *Capite primo legis Corneliæ cavetur ut is prætor judexve quæstionis cui sorte obvenierit quæstio de sicariis...* » (3). De ce texte il résulte deux choses :

1° La *quæstio de sicariis* est présidée tantôt par un préteur, tantôt par un *judex quæstionis*.

(1) C'est un texte de Dion Cassius (42, 51) qui nous fait connaître ce chiffre. Un texte de Pomponius (D. 1, 2, 2, 32), qui attribue à Sylla la création de quatre préteurs, ce qui porterait leur nombre à dix sous Sylla, à douze sous César, doit, d'après Mommsen, être écarté (*St. R.* II, 200, n° 2).

(2) Mommsen dit que c'est un des points les plus difficiles et les plus obscurs du droit public. Il lui a consacré tout un chapitre (*St. R.* II, p. 582 et s.).

(3) *Mos. et Rom. leg. collatio*, I, 3, § 1,

2° Ce *judex quæstionis* est désigné par le sort, comme le préteur.

La première de ces deux conclusions, est confirmée par un texte de Cicéron (1). Elle nous prouve que la *quæstio de sicariis* était parfois présidée par un *judex quæstionis*. Il semble d'autre part que c'est la seule *quæstio* à la tête de laquelle il y ait eu un *judex quæstionis* : de très nombreux exemples nous montrent en effet cette *quæstio* présidée par un *judex quæstionis* et tous les autres cas où l'on voit figurer des *judices quæstionis* peuvent être attribués à cette *quæstio* là (2). Cela n'aurait d'ailleurs rien d'étonnant. Cette *quæstio de sicariis et veneficiis* ayant à juger les meurtres, c'est-à-dire les crimes les plus fréquents, devait être la plus chargée ; on comprend donc que l'usage se soit introduit pour elle, mais pour elle seule, de lui donner d'autres présidents à côté du préteur nommée pour elle.

C'est là à peu près tout ce que l'on sait de certain sur le *judex quæstiones*.

Par qui étaient nommés les *judices quæstionum* ? — On s'accorde à penser qu'ils n'étaient pas nommés par les juges siégeant dans la *quæstio* : En effet, la composition du tribunal, comme nous l'avons vu, variait avec chaque affaire ; le *judex quæstioni* aurait donc dû changer à chaque affaire. Or il est démontré qu'il n'en était pas ainsi. Mais par qui donc alors étaient-ils nommés ? par les comices, a dit Madwig ; par le Sénat à soutenu Zumpt ; enfin

(1) CICÉRON, *pro Cluent*, 54 : « *jubet lex ea (Cornelia de sicariis), qua lege hæc quæstio constituta est, judicem quæstionis, hoc est Q. Voconium cum iis judicibus... quærere de veneno.* »

(2) MOMMSEN, *St. R.* II, p. 587, n° 3 ; 588, n° 4.

Willems pense qu'ils étaient choisis parmi les quatre édiles sortant de charge (1). Willems appuie son opinion sur ce fait que presque tous les personnages qui, à notre connaissance, ont été *judices quæstionum*, l'ont été entre l'édilité et la préture. Son opinion nous semble en effet préférable parce que, des trois opinions en présence, c'est la seule qui se concilie avec le texte de la loi Cornelia ci-dessus cité, d'après lequel les *judicis quæstionum* étaient nommés par la voie du tirage au sort (2).

(1) Sénat de la R. II, 293, 294.

(2) Mommsen admet que les *quæstiones de vi* et *de sodaliciis* ont eu des présidents qui ne sont ni des préteurs ni des *judices quæstionum*, ce sont des présidents élus par les jurés, et les textes les appellent *quæsitores* (St. R. II, 583 et s.). Il invoque deux arguments : d'abord ce nom spécial de *quæditor* ; mais Mommsen a admis (II, 223, n° 4) que ce mot de *quæditor* est aussi employé pour désigner le préteur, et en effet, il est indéniable que ce mot désigne le préteur dans la *lex Acilia* par exemple. Ensuite, dit-il, parmi tous les personnages connus de nous pour avoir présidé ces *quæstiones de vi* et *de sodaliciis*, aucun n'était préteur. Mommsen le démontre pour deux ; mais la démonstration n'est pas convaincante. D'ailleurs il serait étrange que l'on eut imaginé pour ces deux *quæstiones* là, une troisième sorte de présidence employée dans aucune autre *quæstio*. Avait-on besoin de donner des aides aux préteurs ? on aurait songé aux *judices quæstionum* comme pour la *questio de sicariis* et *veneficis*. C'est l'avis de WILLEMS (*Sénat*. II, 293, n° 4).

CHAPITRE IV

PROCÉDURE.

Nous avons au sujet de la procédure suivie devant les *quæstiones perpetuæ* un document précieux, ce sont des fragments considérables d'une loi réglementant cette procédure (1). On arrive par les arguments suivants à établir et le nom de la loi à laquelle appartiennent ces fragments et la date de cette loi.

Son nom d'abord. C'est certainement une loi *de repetundis*, son texte le prouve. Mais on hésite entre deux lois *de repetundis* dont les auteurs anciens nous ont conservé les noms : la loi *Acilia* et la loi *Servilia*. Nous pensons avec Mommsen (2) que les fragments arrivés jusqu'à nous appartiennent à la loi *Acilia*. De la loi *Servilia* en effet, nous connaissons par les auteurs anciens trois dispositions : elle défendait l'*ampliatio* ou renvoi indéfini de l'affaire par les juges jusqu'à plus ample informé (*amplius*), pour ne permettre que la *comperendina-*

(1) Comme nous allons le démontrer, ces fragments appartiennent à la *lex Acilia repetundarum*. Nous avons déjà eu l'occasion de citer quelques-unes de ses dispositions ; c'est ici le lieu de l'étudier à fond, car c'est essentiellement une loi de procédure.

(2) MOMMSEN, *Commentaire de la loi Acilia*, C. L. L. 74.

tio ou renvoi à la séance suivante (*perendie*) (1); en second lieu, elle permettait et réglementait des poursuites contre ceux entre les mains de qui l'argent en litige était parvenu (2); troisièmement enfin, dans un chapitre intitulé *de civitate danda*, elle accordait, comme récompense, le droit de cité à l'accusateur qui triomphait dans une accusation *de repetundis*, mais seulement lorsque cet accusateur était un Latin (3). Or les fragments que nous avons parlent de l'*ampliatio* (l. 48) et ne mentionnent même pas la *comperendinatio*; on n'y trouve pas trace non plus d'un *judicium persecutorium*; et enfin ils renferment bien un chapitre intitulé *de civitate danda* (l. 76, 77) mais le droit de cité y est accordé à tout *Perégrin* qui triomphe dans une accusation de *repetundis* et pas seulement aux Latins.

Nos fragments n'appartiennent donc pas à la loi *Servilia*; ils appartiennent à la loi *Acilia*.

Sa date nous est connue par des indications tirées des trois faits suivants, qui se confirment et se complètent les uns les autres. La loi cite les *tres viri agris dandis adsignandis* (l. 2); or cette magistrature inférieure a été instituée en 621 et abolie en 635. En second lieu, elle nous dit que les séna-

(1) CICÉRON, *in Verr.* I. 9 : *ante legem Glauciam* (Servilius Glaucia) *de comperendinatione, aut statim de sententia dicebatur, aut amplius pronuntiabatur.*

(2) CICÉRON, *pro Rab. Post.* 4, 9. : *jubet lex Julia* (Julia Cæsaris *de repetundis*) *persequi ab iis, ad quos ea pecunia, quam is cœperit qui damnatus sit, pervenit; hoc totidem verbis translatum caput est, quid fuit non modo in Cornelia sed etiam ante in lege Servilia.*

(3) CICÉRON *pro Balbo* 24, 54 : *... lege Servilia principes viri et gravissimi cives* (les auteurs de la loi) *hanc Latinis, id est fœderatis, viam ad civitatem patere passi sunt.*

teurs n'ont pas le droit de siéger comme juges (l. 13); or, jusqu'à la *loi Sempronia*, votée pendant le tribunat de Tibérius Gracchus (631-632), le droit de juger appartenait aux sénateurs seuls : la *loi Acilia* n'est donc pas antérieure au tribunat de Tib. Gracchus. Enfin elle indique (l. 22) comme étant en vigueur la *lex Rubria coloniae in africanam deducendae*; or cette loi, qui réglait une question agraire en Afrique, fut proposée en 631 par Tib. Gracchus, au début de son tribunat et abrogée aussitôt après sa mort en 633.

La loi *Acilia* ne peut donc être ni antérieure ni postérieure au tribunat de Tib. Gracchus, c'est-à-dire qu'elle date de 631 ou de 632.

Étudions maintenant les dispositions de la loi *Acilia* sur la procédure suivie devant les *quaestiones perpetuae*.

Un fait ressort de l'ensemble de ces dispositions, c'est que la procédure suivie devant les *quaestiones perpetuae*, comme la procédure civile, comprend deux phases : la première devant le président de la *questio*, la seconde devant les juges de la *questio*; une procédure *in jure*, une procédure *in judicio*. Nous suivrons cette division pour l'étude de la procédure des *quaestiones perpetuae*. Cette étude pourra ainsi faire naître, par sa division même, des comparaisons que chacun de ses détails appelleront aussi avec la procédure civile, et par là faire ressortir cette idée capitale, à savoir : que la juridiction des *quaestiones perpetuae*, par sa forme et par le genre des affaires qui lui sont soumises à l'origine, par sa forme seule en suite n'est autre chose qu'une branche particulière de la juridiction civile.

§ I. — Procédure devant le président de la *quæstio* (1)

La partie de la procédure qui se joue devant le président de la *quæstio* commence par ce que la loi Acilia appelle la *nominis delatio*, exposé de la plainte fait par l'accusateur, et se termine par la *nominis receptio*, sorte d'attestation solennelle faite par le préteur que le procès est engagé et que telle personne est en état d'accusation.

L'accusateur et l'accusé se présentent devant le préteur : « *is* (l'accusateur) *eum unde petet* (l'accusé) *in jus educito ad prætorem*. » C'est absolument la *vocatio in jus* de la procédure en matière privée ; les termes mêmes présentent une analogie frappante : *vocare in jus, ducere in jus*.

Là, devant le préteur, l'accusateur expose sa plainte, *nomen defert*, et la procédure *in jure* est commencée.

La *nominis delatio* doit avoir lieu avant les calendes de septembre (l. 7 et 9) ; règle qui s'explique sans doute, dit Mommsen, par le désir de voir une affaire se terminer sous le même magistrat qui l'a vue commencer (2). Si la

(1) Il nous arrivera de confondre président de la *quæstio* et préteur, parce qu'en règle générale, c'est un préteur qui préside chaque *quæstio* ; négligeant ainsi les cas exceptionnels où ce président est un *judex quæstionis*.

(2) Commentaire loi Acilia C. I, I, p. 64. A cette époque là et depuis la fin du VI^e siècle de Rome, le *dies solennis*, dans lequel entrent en charge les consuls et la plupart des magistrats, était fixé au 1^{er} janvier. C'est ce jour-là que commence l'année administrative. Si, à la suite d'un interrègne, des magistrats étaient entrés en charge dans le courant d'une année administrative, ils abdiquaient au dernier jour de décembre. — Cf. WILLEMS Dr. P. p. 247-248. Auparavant la règle était inverse, l'année administrative commençait le jour où

nominis delatio est faite après cette époque, le préteur renvoie l'affaire non plus à la *quæstio de repetundis*, mais à des *recuperatores* « *prætor recuperatores dato* » (l. 7). Comment douter que la *quæstio de repetundis* ne soit une forme particulière de la juridiction civile et le procès de *repetundis* un procès civil, puisque ce procès, à l'époque de la loi Acilia, c'est-à-dire près de 30 ans après la création de la *quæstio repetundis*, peut être encore jugé indifféremment, soit par la *quæstio de repetundis*, soit par cette forme de juridiction civile qui est la juridiction des *recuperatores* (1).

Que se passe-t-il devant le préteur, comment se joue cette procédure *in jure*?

La loi Acilia nous dit (l. 23) que sous l'empire de la loi Calpurnia et de la loi Junia on agissait par la voie du *sacramentum* : *lege Calpurnia aut lege Junia sacra-*

les consuls entraient en charge. De sorte que, par suite des interrègnes, l'année administrative et l'année réelle cessèrent bientôt de concorder et le nombre des années administratives arriva à être plus considérable que celui des années réelles; c'est la cause des grandes difficultés que présente la chronologie romaine. Voir là-dessus une note bibliographique dans Willems, p. 248, n° 2.

(1) Cette disposition tout à fait remarquable nous semble aussi prouver d'une façon très forte ce que nous avons déjà établi, à savoir : que l'accusation devant la *quæstio de repetundis* n'est intentée à l'origine que par des Pérégrins. En effet, si un citoyen avait intenté une accusation *de repetundis* après les calendes de septembre, cette accusation n'aurait évidemment pas pu être renvoyée à des *recuperatores* puisque c'est une juridiction spéciale aux Pérégrins; elle aurait sans doute été renvoyée à une *judex unus* et la loi Acilia l'aurait dit. Par là il devient indiscutable que, à l'époque de la loi Acilia l'accusation devant la *quæstio de repetundis* ne peut pas encore être intentée par *quivis a populo*.

mento actum sit. On comprend donc comment à cette époque-là les choses se passaient devant le prêteur : la prétendue victime et le prétendu auteur de la concussion déposaient tous deux le *sacramentum*. Lorsque, ce qui devait arriver rarement, l'objet de la répétition de l'accusateur était une *res certa* : maison, fonds, etc., on se trouvait dans le cas du *sacramentum* réel et les parties exécutaient sans doute devant le prêteur la scène symbolique rapportée dans Gaius (IV. 16 et s.). Mais le plus souvent la répétition devait porter sur des *res in genere*, surtout sur des sommes d'argent ; alors on se trouvait dans le cas du *sacramentum* personnel et la lacune du commentaire de Gaius empêche de savoir comment dans ce cas là les choses se passaient (G. IV. 15).

Il est difficile de dire jusqu'à quelle époque cette procédure *per sacramentum* resta employée dans les procès *de repetundis*. A l'époque de la loi Acilia elle n'existe sûrement plus (arg. *a contrario* de la phrase citée plus haut l. 23), sans qu'on puisse dire si elle a été abolie par la loi Acilia elle-même ou par une loi inconnue intermédiaire entre la loi Junia et la loi Acilia.

La procédure qui a remplacé le *sacramentum* et qui est en vigueur à l'époque de la loi Acilia nous paraît être cette *legis actio* que tous les auteurs indiquent comme ayant été imaginée la première après la *legis actio per sacramentum* et qui est appelée par eux *legis actio per iudicis postulationem*. Ce ne sont pas des analogies de fait qui nous font avancer cette hypothèse, car d'une part les détails de la *legis actio per iudicis postulationem* nous sont inconnus, le passage où Gaius les décrivait étant resté illisible (G. IV. 17) — et d'autre part la loi Acilia ne nous décrit pas les détails de la procédure de *re-*

petundis employée *in jure* à son époque. Mais le mot dont elle se sert pour désigner l'acte accompli par l'accusateur devant le préteur, nous donne le nom de cette procédure : ce mot est précisément le mot *postulare* (Cf. l. 41 « *qui postulaverit* » et l. 19). Or ce que l'accusateur demande au préteur ne peut être qu'un juge, *judicis postulatio*.

Les renseignements que nous donnait Gaius sur la *judicis postulatio* étant perdus, ce rapprochement ne nous apprend d'ailleurs rien sur les détails de la procédure de *repetundis* suivie à l'époque de la loi Acilia. Mais il nous apprend pourtant quelque chose d'une bien grande importance, il nous montre que la procédure suivie devant la *quæstio* a subi les mêmes modifications que la procédure civile et qu'elle est encore identique avec celle-ci à l'époque de la loi Acilia.

Lorsque les deux parties sont réunies devant le préteur, l'accusateur jure que son accusation n'est pas calomnieuse, *calumniæ causa non postulare* (l. 19) : il expose ensuite l'affaire au préteur et lui adresse la *judicis postulatio*.

Le préteur se borne-t-il à un rôle muet et passif ou bien a-t-il aussi un rôle actif ? a-t-il en particulier le droit de refuser à l'accusateur les juges que celui-ci demande, et d'arrêter ainsi l'instance ? Nous pensons que oui, car cette phase de la procédure n'aurait aucune raison d'être, si le préteur n'y jouait qu'un rôle muet. D'ailleurs l'expression de *postulare* dont la loi Acilia se sert pour désigner la démarche de l'accusateur, semble bien indiquer que le préteur a le droit de refuser. Enfin, dans sa l. 4, assez incomplète et diversement interprétée, la loi Acilia traite, suivant l'interprétation de Mommsen qui nous paraît être la

plus vraisemblable (1), du cas où le préteur *aurait arrêté l'instance* en refusant l'action ; et la loi décide que ce refus n'empêchera pas l'accusateur de renouveler son accusation (*idem nomen deferre*) devant le préteur suivant.

Le préteur a donc un rôle actif et peut arrêter l'instance. Il le peut de deux façons. Il peut d'abord condamner lui-même l'accusé, mais seulement si celui-ci avoue (2). Il peut aussi débouter l'accusateur, soit parce que celui-ci ne fonde son accusation sur rien (3), soit parce que l'accusé est un magistrat encore dans l'exercice de ses fonctions (4).

Son intervention s'étendra aussi aux points suivants d'une importance moindre : décider si l'accusé doit être laissé en liberté, et il en décidera d'après la réputation et le rang social de l'accusé, d'après la nature du crime et la gravité des présomptions ; nommer des avocats d'office (*patroni publici*) à celles des parties qui en font la demande ; donner des délais à l'accusateur pour instruire l'affaire et réunir les preuves, en fixant le jour du jugement (*diei dictio*). Ces délais paraissent avoir varié avec chaque affaire : nous avons des exemples de délais de 10 jours (5) et dans l'affaire de Verrès, Cicéron, qui était accusateur, obtint 110 jours de délai.

La procédure devant le président de la *quaestio* pouvait donc aboutir soit à l'arrêt de la procédure, en cas de

(1) MOMMSEN C. I, comm. loi Ac. l. 4.

(2) Cic. *pro Mil.* 6.

(3) Loi Acilia, l. 4, analysée ci-dessus.

(4) Loi Acilia l. 2.

(5) Art. MAYNZ. *Nlle. Rev. Hist.* t. 27, p. 98.

condamnation par le préteur (aveu) ou de déboutement, soit à la continuation de la procédure,

Dans ce dernier cas, le préteur déclarait solennellement que le procès était engagé et que telle personne était en état d'accusation. C'est ce que la loi Acilia appelle la *nominis receptio*. Et alors le préteur renvoyait l'affaire à la *quæstio perpetua* compétente (1).

On sait que les juges qui devaient siéger dans la *quæstio* étaient choisis par les parties pour chaque affaire d'après des procédés que nous avons décrits. Ce choix était-il fait devant le préteur, avant que les parties ne se séparent, ou bien dans une réunion supplémentaire ayant lieu entre la fin de la procédure devant le préteur et le commencement de la procédure devant les juges ? il est difficile de le dire.

Une question nous reste à examiner : le préteur délivre-t-il aux parties un écrit analogue à la formule de la procédure civile en matière privée ?

Remarquons d'abord que la question ne se pose pas tant que la procédure suivie pour la plainte *de repetundis* fut celle des *legis actiones per sacramentum* et *per iudicis postulationem* ; et la question revient en somme à celle de savoir si la procédure formulaire s'introduisit aussi pour la plainte *de repetundis* et vint en cette matière, comme en matière privée, prendre la place de la procédure des *legis actiones*.

On peut invoquer dans un sens comme dans l'autre des arguments sérieux et la question semble difficile à résoudre.

(1) D'après la loi Acilia, comme nous l'avons dit, lorsque la *nominis delatio* avait été faite après les calendes de septembre l'affaire était renvoyée par le préteur à des *recuperatores*.

Evidemment, la similitude que l'on remarque entre la juridiction privée et la juridiction des *quæstiones perpetuæ* semble un puissant argument en faveur de l'affirmative. La procédure des *quæstiones*, qui est à l'origine et encore à l'époque de la loi Acilia, identique à la procédure civile, a dû, semble-t-il, suivre ensuite la même évolution. De plus, le Digeste nous a transmis le texte d'un écrit, qu'il appelle *libellum*, et qui n'est pas autre chose que le type d'une formule délivrée par le préteur pour un cas de *delictum publicum* (1).

Nous penchons pourtant plutôt pour la négative. L'argument d'analogie n'est, en effet, nullement convaincant ; il est fort affaibli par cette considération que la procédure des *legis actiones* est encore employée à l'époque de Gaius devant le tribunal des Centumvirs (G. IV, 31), qui pourtant était aussi à l'origine et a toujours été une forme particulière de la juridiction civile. Puisque la procédure des *legis actiones* a subsisté devant les centumvirs, il n'y aurait rien d'étonnant à ce qu'elle ait subsisté aussi devant les *quæstiones perpetuæ*. L'argument pourrait même être retourné, car, tout au moins par le nombre des juges, la juridiction des *quæstiones* ressemble plutôt à la juridiction des centumvirs qu'à celle du *judex unus*. D'autre part, le texte du libelle cité ne se rapporte pas à l'époque des *quæstiones perpetuæ* puisqu'il est de Paul et par conséquent d'une époque où les *quæstiones perpetuæ* avaient

(1) C'est un texte de Paul. Dig. 48. II, 3 : — *Apud illum Præ-torem vel Proconsulem Lucius Titius professus est, se Mœviam lege Julia de adulteriis ream deferre, quod dicat eam cum Caïo Seïo, in civitate illa, domo illius, mense illo, consulis illis, adulterium commisisse.*

complètement disparu pour faire place à la *cognitio* des magistrats (1).

On reste alors en face de la considération suivante très suffisamment décisive semble-t-il ; à savoir, que si la nécessité d'une *formula* se comprend dans la procédure devant le *judex unus*, pour éclairer le juge et lui tracer la voie qu'il doit suivre, son utilité même ne se comprendrait pas dans la procédure devant les *questiones perpetuae* où le préteur préside et dirige les débats.

§ 2. — Procédure devant les juges

Au jour que le préteur a fixé pour le jugement, l'accusateur et l'accusé comparaissent devant la *questio*.

Si l'accusateur ne comparait pas, cela vaut comme désistement et le procès est fini. Mais au cas où ce désistement est la suite d'une collusion frauduleuse entre l'accusateur et l'accusé, ou *tergiversatio* suivant le mot technique, des peines peuvent être prononcées contre l'accusateur. Nous ignorons qu'elles étaient ces peines (2),

(1) Il est vrai qu'il reste difficile d'expliquer l'utilité de ce *libellum* à une époque où la juridiction criminelle est abandonnée à la *cognitio* des magistrats.

(2) C'est là, quand on y songe, une disposition bien étrange ; la personne qui librement s'est portée accusatrice n'a plus, une fois la procédure *in jure* terminée, le droit de se désister librement. Cette disposition, il est vrai, s'explique bien en fait, dans une législation qui ne connaît pas le ministère public, par le désir d'assurer le plus possible la répression des crimes. Mais comment l'expliquer juridiquement ? peut-être par l'effet de la procédure *in jure*, son exécution liant l'affaire et fixant les parties. La *nominis receptio* produirait donc alors un effet juridique assez comparable aux effets de la *litis contestatio*.

mais elles ne durent certainement s'introduire qu'à l'époque où la juridiction des *questiones perpetuæ* devint une juridiction criminelle. Il est en effet impossible de les admettre tant que l'accusateur *de repetundis* n'a été qu'un demandeur en action privée.

Il peut se faire que plusieurs accusateurs se présentent. Dans ce cas a lieu la *divinatio*. On appelle ainsi la désignation par les juges de celui qui doit être accusateur. On y procède dans la forme de véritables débats (1) et c'est par un véritable jugement que le tribunal décide. Nulle part il ne nous est dit à quel moment a lieu la *divinatio*, et certains auteurs modernes, Maynz, par exemple (2), la placent au début de la procédure *in jure*. Cela nous semble inadmissible puisque la *divinatio* est sûrement faite par les juges et qu'à ce moment là les juges ne sont pas encore nommés. Il semble raisonnable de la placer au début de la procédure *in judicio*.

Si l'accusé ne comparait pas, soit parce qu'il est mort, soit parce qu'il est exilé, l'instance continue pourtant (loi Acil. l. 29).

Les juges, avant de siéger, prêtent serment (3) « de faire « ce qu'il faut faire et d'écouter les témoins » (l. 36, 37) ;

(1) Nous avons un discours de Cicéron dans un cas pareil, le discours appelé *divinatio in Cæcilium*. Dans l'affaire contre Verrès deux accusateurs se présentaient : Cicéron et Cæcilius Niger. Cicéron réussit à se faire choisir comme accusateur au lieu de Cæcilius que l'on soupçonnait d'être un secret ami de Verrès et payé par lui pour être son accusateur complaisant.

(2) MAYNZ, *Nlle R. Hist.* 1882, p. 7.

(3) Ce serment et un autre qu'ils prêtent ensuite avant d'entrer dans la chambre du conseil, leur font parfois donner le nom de *judices jurati*

chacun d'eux prête ce serment « *pro rostris in forum versus* », et les débats commencent.

Sans entrer ici dans de grands détails, nous indiquerons deux particularités remarquables que présente la marche des débats.

C'est après les plaidoyers de l'accusateur et de l'accusé que les preuves sont apportées et en particulier que les témoins sont interrogés (1). Dans les législations modernes la règle est inverse. La règle romaine est assez bizarre ; c'est proprement mettre la charrue devant les bœufs. Cette règle devait beaucoup gêner les orateurs dans leur argumentation, affaiblir leurs raisonnements faute à eux de pouvoir les appuyer sur des faits connus des juges, ou tout au moins empêcher les juges de bien apprécier la valeur de ces raisonnements. On peut pourtant la justifier dans une certaine mesure : sans doute les Romains ont voulu, en l'édictant, isoler le jugement du dernier des plaidoyers, pour éviter que les juges ne se laissent aller à ce sentiment si humain d'être toujours de l'avis de la dernière personne qui a parlé. Ils ont voulu que les juges décident d'après les preuves et non d'après les paroles des orateurs. Les plaidoeries ont ainsi pour mission de faire comprendre et apprécier les preuves et non comme chez nous les preuves de faire comprendre les plaidoeries. La première place, le rôle principal est ainsi laissée aux preuves. Ce n'était peut être pas si sot.

La seconde particularité remarquable de cette procédure est que l'interrogatoire des témoins est faite par les

(1) La preuve nous en est fournie par Cicéron, qui dans ses discours contre Verrès demande de pouvoir déroger à l'usage et de faire entendre ses témoins après chaque chef d'accusation examiné dans le discours.

parties elles-mêmes et directement. Sur ce point aussi notre règle est différente ; et c'est le président qui interroge les témoins. La règle romaine devait obvier à quelques uns des inconvénients de la règle précédente sur la place des plaidoiries. Elle permettait aux parties ou à leurs avocats (*patroni*), par l'habileté plus ou moins grande avec laquelle ils dirigeaient cet interrogatoire, de faire pénétrer dans l'esprit des juges la conviction qui leur importait, ou d'y détruire l'influence des dépositions. Les avocats romains obtenaient donc, par ce moyen, les résultats que nos avocats, parlant après les dépositions des témoins, obtiennent par leurs plaidoiries.

Aussi, cette partie des débats avait-elle une grande importance. Tous les moyens étaient bons pour diminuer l'importance d'un témoin : on attaquait son honorabilité, sa bonne foi, on tâchait de le faire se contredire par des questions à brûle-pourpoint. Quintilien dans son Institution de l'Orateur (V, 7), donne là-dessus des conseils pratiques : « si le témoin est timide l'effrayer, s'il est irascible l'exciter, s'il est vaniteux le flatter » (1). Une pareille habitude devait mettre dans l'interrogatoire des témoins une passion et une confusion peu propres à éclairer les juges.

(1) C'est ainsi que l'on voit Cicéron faire un vrai discours, que nous avons, contre le témoin Vatinius. Suivant les expressions de M. Guérout, Cicéron, au lieu de l'interroger sur la cause (affaire de Sextius), l'accabla coup sur coup, et sans lui donner le temps de se reconnaître, de questions plus pressantes les unes que les autres sur diverses circonstances de sa vie. Vatinius troublé, après avoir balbutié quelques mots se retira « chargé du mépris et de la haine publics. » Le pauvre diable avait pourtant peut-être une déposition importante à faire.

Avant de passer dans la salle du Conseil (*concilium*) les juges prêtent un nouveau serment. Par suite d'une lacune dans la *loi Acilia* sur le contenu de ce serment, nous savons seulement que les juges doivent promettre de ne pas divulguer dans quel sens les uns et les autres voteront (l. 44).

Les juges peuvent décider soit que l'accusé n'est pas coupable, soit qu'il est coupable (pour la condamnation il faut la majorité des voix, l. 55), soit enfin que l'affaire doit être renvoyée.

Le renvoi a lieu lorsque plus du tiers des juges déclarent qu'ils ne sont pas éclairés suffisamment, ce qu'ils font en écrivant sur leurs tablettes les mots « *non liquet*, » l'affaire n'est pas claire (l. 48). L'affaire reviendra alors à une séance suivante. Jusqu'à la *loi Servilia* elle pouvait être de nouveau renvoyée à plus ample informé (*amplius*), et cela, tant que le préteur trouvait dans l'urne plus du tiers des votes portant le *non liquet*. C'est ce que l'on appelait l'*ampliatio*. Cette possibilité de renvoi indéfini donnait lieu à de graves abus : elle permettait d'étouffer l'affaire en achetant l'accusateur, ou de nommer l'accusé à une magistrature le mettant à l'abri des poursuites, ou d'entraver le cours de la justice par un veto sans remède. Aussi voit-on la *loi Acilia* dans la même ligne ou elle permet l'*ampliatio* (l. 48) ordonner de punir d'une amende, les juges qui refusent de juger après un certain nombre de renvois. Remède insuffisant sans doute et qui ne dut pas produire d'autre effet que de faire hausser le prix auquel s'achetaient les juges, comme un droit de douane fait hausser le prix des marchandises. Nous voyons en effet que la *loi Servilia* (643) intervint et prit un parti radical ; elle défendit l'*ampliatio* et la remplaça par

la simple possibilité d'un renvoi à la séance suivante, ou *comperendinatio* (*perendie*) (1).

Dans cette séance la sentence devra être rendue et les *non liquet* vaudront comme voix pour la condamnation.

Le préteur classe les tablettes mises dans l'urne, les compte et proclame la sentence qui a la majorité, absolution ou condamnation.

Il n'y avait pas d'appel : les *quæstiones perpetuæ* jugeaient en premier et dernier ressort. Elles ne sont pas soumises à ce *jus provocationis*, fondement de la juridiction criminelle antérieure, qui veut que les affaires capitales où sont impliqués des citoyens romains soient en définitive jugées par le peuple. Pour quelles raisons les *quæstiones perpetuæ* échappent-elles à ce *jus provocationis* ?

C'est parce que les *quæstiones perpetuæ* représentent le peuple, ont dit certains auteurs. Cette explication doit être écartée. En effet, d'abord, d'après la remarque de M. Maynz (2), en admettant qu'il fût exact de dire que les *quæstiones perpetuæ* représentent le peuple, cette explication n'en serait pas moins insuffisante en elle-même ; car rien n'empêche que l'on appelle du délégué au déléguant. Il serait au contraire bien surprenant que l'appel n'existât pas, surtout lorsque la délégation est générale et perpétuelle comme ce serait le cas ici.

Mais il est faux que les *quæstiones perpetuæ* représentent le peuple. C'était vrai des *quæstiones extraordinariæ* dont les membres étaient nommés soit par le peuple même, soit par le Sénat, mais sur une autorisation et une délégation.

(1) Cette innovation de la loi Servilia est attestée par un texte de Cicéron que nous avons déjà cité. CICÉRON, *in Verrem* I, 9.

(2) MAYNZ, *Nlle R. Hist.* 1882, p. 23.

gation spéciale que le peuple donnait par une loi pour chaque cas particulier. Ce n'est pas vrai des *questiones perpetuae* dont les membres n'ont jamais, à aucune époque, été nommés soit directement, soit indirectement par le peuple; leurs membres ont toujours été nommés par les parties elles-mêmes, comme nous l'avons montré.

La véritable raison pour laquelle il n'y a pas appel des jugements des *questiones perpetuae*, c'est que cette juridiction est issue de la juridiction civile. Comme la juridiction civile, elle est fondée sur l'arbitrage; et ses juges, comme les juges civils, ne sont rien autre chose que des particuliers, à la décision desquelles d'autres particuliers conviennent de s'en remettre. Cette soumission volontaire des parties qui fait l'autorité de la décision des juges, la fait naturellement souveraine.

Par la sentence est tranchée la question de savoir si l'accusé est coupable ou non coupable. Lorsque cette sentence est une sentence de condamnation, il reste alors à l'exécuter.

Voici, sur l'exécution, ce que nous apprend la *loi Acilia*.

Les juges procèdent à une *litis aestimatio*, estimation de tout ce qui a été indûment prélevé par le magistrat (*captum, coactum, ablatum, avorsum, conciliatum ve*) et en ordonnent la restitution au double (l. 59); avant la loi *Acilia* la restitution n'était que simple.

Le fisc intervient alors comme agent d'exécution entre les deux parties.

Les sommes que l'accusé a versées comme cautions, ou que payent les cautions personnelles fournies par lui, au cas où le prêteur l'a laissé en liberté moyennant caution, et enfin le prix des biens du condamné que le prêteur fait vendre si besoin en est; toutes ces sommes là sont versées

dans l'*ærarium* (1). Trois jours après, le paiement est fait aux intéressés (2) par les mains des *quæstores ærarii*.

Cette intervention du fisc est assez remarquable, puisque, à l'époque de la loi *Acilia*, le procès *de repetundis* est encore essentiellement un procès privé. Il ne faut pas chercher à l'expliquer juridiquement; elle s'explique par des raisons de fait (3): presque toujours dans un procès *de repetundis* les victimes étaient nombreuses, un magistrat commettant rarement un fait isolé de concussion (4); il fallait donc, lorsque le magistrat avait été condamné, procéder à une distribution. C'est naturellement le fisc qui en fut chargé.

Au luxe de détails que la loi *Acilia* donne sur cette intervention du fisc, il nous semble permis de penser qu'elle a été imaginée par elle.

La façon dont se fait la distribution est réglée tout au long dans les l. 62 et s.; elle se fait absolument comme le paiement des créanciers du fils de famille sur son pécule dans l'action *tributoria*. C'est le préteur qui préside la distribution comme le *paterfamilias* dans l'action *tributoria*. Il joue le rôle de nos syndics de faillite.

Le préteur fixe, d'après la *litis æstimatio* qu'ont faite les juges, ce qui revient à chacune des victimes des sommes

(1) *Quanta ea pecunia erit... tanta in ærario posita erit* (l. 61).

(2) *in triduo proximo... ex hac lege solvatur*.

(3) Il faut remarquer d'ailleurs qu'elle est spéciale à l'exécution des jugements de la *quæstio de repetundis*, ou peut-être encore à ceux de la *quæstio de peculatu* qui donnent aussi naissance, à côté de peines publiques, à un règlement d'indemnités.

(4) Surtout à Rome où, pour pouvoir accuser un magistrat, il fallait attendre qu'il fut sorti de magistrature. On ne pouvait pas par suite l'accuser à sa première concussion.

déposées dans l'*ærarium*. « *Prætor tributum judicito* » dit la loi (l. 62), car il y a en effet presque toujours un partage proportionnel, une *contribution* à faire, les sommes étant presque toujours insuffisantes pour désintéresser complètement tout le monde. Le préteur doit avoir terminé cette fixation dans les 10 jours du jugement (l. 62). Cela fait, il fixe le jour où les parties ou leurs représentants doivent se réunir pour participer à la distribution *proportioni tribuito* (l. 63).

Remarquons que si, la distribution faite, il y a un reliquat, ce reliquat n'est pas attribué au condamné, mais il devient la propriété du fisc si pendant 5 ans après la distribution personne n'est venu le réclamer.

Ce qui ressort de plus important de ces dispositions de la loi *Acilia*, touchant la sentence et son exécution, c'est que les juges de la *quæstio de repetundis* jouent un double rôle : ce sont eux qui décident si le magistrat accusé est coupable de concussion ; ce sont eux aussi qui fixent ensuite quelles sommes le coupable doit payer (*litis æstimatio*). Le magistrat n'intervient absolument pas pour la fixation de ces deux points capitaux.

Une question se pose alors : lorsque les *delicta publica* furent attribués à des *quæstiones perpetuæ*, lorsque cette juridiction des *quæstiones perpetuæ* fut par là devenue une juridiction criminelle, et que, par suite, la sentence de culpabilité rendue par les juges d'une *quæstio* dû entraîner des peines publiques, ce double rôle resta-t-il attribué aux juges des *quæstiones* ? ou bien, tout en leur laissant trancher la question de culpabilité, attribua-t-on au magistrat président de la *quæstio* la charge de fixer les peines, comme cela se passe chez nous ?

Nous pensons que la décision fût sur les deux points

laissée aux juges. Nous n'en avons pas, il est vrai, de témoignage historique, mais il n'en est pas besoin.

En fait d'abord, la fixation de la peine à appliquer est bien encore une *litis æstimatio* au sens strict du mot, même lorsque cette peine est une peine publique. Puisque la loi Acilia attribue la *litis æstimatio* aux juges et non au magistrat pour le cas où il s'agit de déterminer une peine privée, on ne voit pas pourquoi les juges se la seraient vu enlever pour le cas où il s'agit de fixer une peine publique.

D'ailleurs, lorsque les juges d'une *questio* décident sur la question de savoir si un accusé est ou n'est pas coupable, l'autorité de leur décision vient, comme nous l'avons montré, de ce que les parties ont consenti à s'en remettre à eux ; or il est clair que l'autorité de la décision sur la question de culpabilité, et l'autorité de la décision sur le genre de peine, doivent avoir le même fondement. Puisque l'autorité de la décision principale, à savoir la décision sur la culpabilité, est fondée sur le consentement des parties, il doit en être de même pour la décision accessoire.

La décision sur la peine ne peut donc pas être rendue par le magistrat président qui n'est pas choisi par les parties, mais doit être rendue par les juges.

CHAPITRE V

DISPARITION DES *QUESTIONES PERPETUÆ*

La juridiction des *questiones* reçut au début de l'empire une double limitation : par l'attribution d'une certaine compétence criminelle au Sénat, et par l'attribution d'une compétence générale et souveraine à l'empereur.

Les premiers exemples d'exercice par le Sénat d'un droit propre de juridiction criminelle se rencontrent sous Auguste (1). Ce fut lui sans doute qui la lui attribua lorsque, après la bataille d'Actium (31 av. J.-C.), il réorganisa l'État et fixa définitivement le rôle du Sénat. Au témoignage de Tacite en effet, Tibère trouva déjà existante cette juridiction criminelle du Sénat, dont il devait faire un instrument de tyrannie.

Les affaires soumises à cette juridiction du Sénat s'introduisent et se jugent comme les affaires soumises à des *questiones perpetuæ* (2). C'est le Consul qui joue ici le rôle du préteur de la *questio*. Le particulier accusateur introduit l'instance par une *postulatio* adressée au Consul ; le Consul, après un examen sommaire de l'affaire, la

(1) Voir ces exemples cités par MOMMSEN (St. R. II, 123 notes).

(2) MOMMSEN (St. R. II, p. 121 et notes).

renvoie au Sénat, qui juge absolument dans les formes que nous avons décrites au chapitre précédent (1).

Si donc cette juridiction criminelle du Sénat est une limitation apportée à la juridiction des *quæstiones perpetuæ*, il est important de remarquer qu'elle est du moins soumise au même système de procédure. Ce n'est plus le jugement par des jurés, mais c'est toujours la procédure accusatoire.

L'empereur s'était aussi attribué une compétence générale. En matière civile, cette compétence de l'empereur ne fut, comme on le sait, qu'une compétence d'appel. En matière criminelle, elle n'est ni délimitée ni régulière : l'empereur a le droit d'attirer devant son tribunal toute affaire criminelle qu'il désire juger lui-même. Dans l'exercice de cette juridiction tous les rôles sont joués par l'empereur ou ses délégués : instruction et jugement ; le pouvoir impérial est seul en face de l'accusé. C'est là le système de procédure appelé *procédure inquisitoire*.

L'empereur agit là comme Chef de l'État, comme un gardien de la paix publique qui recherche et punit tous les faits considérés par lui comme troublant cette paix publique.

On voit donc au début de l'empire trois juridictions criminelles coexistantes : celle des *quæstiones perpetuæ*, celle du Sénat, celle de l'empereur ; les deux premières appartenant au système de la procédure accusatoire, la dernière au système de la procédure inquisitoire.

Comment était réglée leur compétence respective ? —

(1) S'il y a une réparation de dommage à apprécier (concession, pécule¹), le Sénat renvoie la fixation de la somme à des *recuperatores* qu'il nomme. Voir MOMMSEN (St. R. II, 122 et textes cités à la note 4) : *de pecuniis repetundis ad recuperatores itum est* (Tacite Ann. 1, 74.)

Voici là-dessus l'opinion généralement admise (1). L'empereur a une compétence souveraine; il peut appeler à son tribunal les causes qu'il désire juger. Quant au reste, l'accusateur a le droit de choisir entre les trois juridictions.

La juridiction des *questiones perpetuæ* ne tarda pas à disparaître devant les deux dernières venues : si l'on en croit un discours que Dion met dans la bouche de Mécène (Mécène est mort l'an 8 après J.-C.), déjà à cette époque les *questiones perpetuæ* ne jugeaient plus les affaires capitales (2). Quoi qu'il en soit, on en perd la trace dans le cours du III^e siècle, elles sont citées pour la dernière fois au commencement de ce siècle (3). Pendant les deux premiers siècles, les *questiones perpetuæ* survécurent donc, mais leur nombre fut restreint et leur compétence de plus en plus limitée, sans qu'elles aient subi aucune modification essentielle (4).

Lorsqu'elles disparurent complètement, leur système de procédure, la procédure accusatoire, survécut du moins dans la juridiction du Sénat. Ce fut pour peu de temps. Le nombre des affaires attirées par l'empereur à son tribunal, devint en effet de plus en plus grand, car c'était

(1) MOMMSEN (St. R. II, 449).

(2) MOMMSEN (St. R. II, p. 423, n. 2).

(3) On sait qu'en matière civile, la disparition de la procédure formulaire et la généralisation de la *cognitio extraordinem* est ordinairement attribuée à la constitution de Dioclétien, laquelle est précisément de la seconde partie du III^e siècle. (Acarias, t. II, n^o 783). Les *questiones perpetuæ* et le système formulaire ont donc disparu à la même époque. On pouvait le prévoir a priori puisque ces deux juridictions avaient la même organisation (juges-jurés) et la même procédure (distinction du *jus* et du *judicium*).

(4) MOMMSEN (St. R. III, 538).

un puissant moyen de tyrannie. D'ailleurs, depuis Tibère, la juridiction criminelle du Sénat n'est plus en fait que l'ombre d'une juridiction. On voit sans cesse l'empereur ordonner des accusations devant le Sénat, étouffer, arrêter l'affaire ; s'il a exprimé son avis sur la sentence qu'il désire voir rendre, les sénateurs s'y soumettent servilement ; s'il ne l'a pas exprimé, les sénateurs le lui demandent ou s'efforcent de le deviner.

Aussi en fait, peu de temps après la disparition complète des *questiones perpetuæ*, la juridiction de l'empereur est la seule qui subsiste. Elle est exercée soit par l'empereur lui-même, soit par les délégués de l'empereur (1). Par une curieuse inversion de la règle lorsque le Sénat juge alors criminellement, il est même considéré juger par délégation de l'empereur (2).

On remarquera quelle analogie présente alors la juridiction criminelle de cette époque avec l'antique juridiction criminelle de l'époque royale et du commencement

(1) Lorsqu'elle est exercée par l'empereur lui-même, un fonctionnaire particulier, nommé fonctionnaire *a cognitionibus*, sorte de commissaire enquêteur, est chargé de prendre les informations dont l'empereur a besoin (voir Willems, Dr. P., p. 430). Les magistrats qui exercent la juridiction criminelle comme délégués de l'empereur, sont : le gouverneur de province pour tous les crimes commis dans la province, sauf lorsque l'auteur est un sénateur, un officier supérieur ou un décurion municipal ; le préfet de la ville pour les crimes commis dans la ville ou 100 milles autour ; le préfet du prétoire pour les crimes commis dans le reste de l'Italie ; le préfet de l'Annonne pour les crimes qui concernent le commerce des grains ; le préfet chargé de la police de nuit (*præfectus vigilum*) pour les crimes nocturnes. Karlowa Röm. Rechts Gesch. I, 499.

(2) Voir le texte cité par MOMMSEN (St. R. II, 123, n. 2.)

de la République, avant l'introduction de la *provocatio*. On peut donc dire, avec Mommsen, que par la juridiction impériale le cercle était fermé, et la mort, comme toujours, ressemblait à la naissance.

CONCLUSION

Nous voudrions, comme conclusion de cette étude, apprécier quelle a été, dans le développement général du droit criminel romain, la place des *quæstiones perpetuæ*.

L'histoire des autres peuples nous apprend que chez tous la marche des idées sur ce point a été la même ; et elle peut se résumer ainsi : chez tous le droit criminel est parti de la procédure accusatoire pour arriver à la procédure inquisitoire (1).

Pendant très longtemps, les faits que nous appelons *délits* ne donnent lieu qu'à de simples affaires privées ; et la tentative de meurtre ne diffère en rien du non-paiement d'une créance. Ce sont là des affaires qui ne regardent que les intéressés (victime et coupable, créancier et débiteur) et que ceux-ci règlent entre eux sans que la société intervienne.

A l'origine, la société intervient même si peu qu'elle laisse la victime ou ses parents tirer eux-mêmes vengeance du coupable. Lorsque ensuite elle intervient pour

(1) Pour le droit franc, voir la démonstration détaillée de ce point dans la brochure de M. Beaudoin « La participation des hommes libres au jugement dans le droit franc, p. 246 à 279 (*Rev. Hist. de droit*, 1887-1888). Pour le droit des autres peuples, voir les auteurs cités par IHERING (*Espr. du dr. I*, 122, n. 33.)

obliger la victime à se contenter de la *rançon de la vengeance*, et à faire fixer cette rançon par des juges, l'affaire n'en reste pas moins une simple affaire privée. Aussi est-ce la victime seule qui peut accuser le coupable. C'est aussi dans les formes et devant les juges des autres affaires privées que se fait cette accusation, et la peine qui est prononcée n'est pas autre chose que la *rançon de la vengeance*, elle est toute entière au profit de la victime.

Mais à mesure que l'on sort de la barbarie primitive, que le besoin d'ordre, de paix sociale, devient plus grand, on arrive à considérer quelques-uns de ces faits comme apportant un trouble à cette paix, et par suite n'endommageant pas seulement la victime directe, mais aussi la société, victime indirecte. Les procès auxquels ces faits donnent lieu, perdent dès lors peu à peu leurs caractères d'affaires privées ; ils deviennent des affaires entre le coupable et la société et pour eux se crée un système de juridiction particulier. Le jour où, après une lente évolution, ce système particulier de juridiction est entièrement créé, il présente les trois caractères suivants : recherche et poursuite des faits par les représentants de la société — jugement par les représentants de la société — peines publiques.

Le droit romain a-t-il présenté une évolution analogue ? et qu'elle est dans cette évolution le rôle des *questiones perpetuae* ?

Sur les origines même du droit criminel romain, nous n'avons aucun renseignement. Il est probable pourtant que chez les Romains, comme chez tous les peuples, on ne vit d'abord dans le délit qu'une offense à la victime, ne donnant lieu qu'à une affaire privée.

Mais en tous cas, bien avant l'institution des *questiones*

perpetuæ, il n'en est plus ainsi. L'organisation judiciaire antérieure aux *quæstiones* et décrite dans notre chapitre I^{er} nous montre que l'idée que certains crimes n'intéressent pas la victime seule, mais aussi l'État, s'est fait jour à Rome dès une époque très reculée. C'est ce qui ressort très nettement des trois caractères de cette justice criminelle : poursuite des crimes par les magistrats — jugement par les magistrats ou par le peuple — peine publique. C'est déjà la justice criminelle qui a été chez les autres peuples la justice criminelle dernière, définitive. Il ne restait plus qu'à lui soumettre un nombre de crimes de plus en plus grand.

Au lieu de cela, que voyons-nous ? Nous voyons cette justice criminelle disparaître, et les faits jugés par elle être attribués à la juridiction des *quæstiones perpetuæ*. Or la juridiction des *quæstiones* offre bien quelques caractères qui impliquent que les faits jugés par elles sont considérés comme des faits intéressant l'État, à savoir : la peine publique et l'accusation populaire. Mais elle présente aussi un nombre très grand de caractères communs avec la juridiction civile. Nous citerons : la qualité des juges qui sont les juges des affaires privées, la marche de la procédure toute entière qui est la procédure des affaires privées, la nécessité d'une accusation pour introduire l'instance, le rôle de l'accusateur, en un mot toute cette similitude frappante que l'on constate entre la juridiction des *quæstiones* et la juridiction civile.

On voit ensuite la justice criminelle, échappant aux *quæstiones perpetuæ* perdre peu à peu toute ressemblance avec la juridiction civile (1) et aboutir à la juridiction

(1) La juridiction du Sénat forme ici un intermédiaire en ce que

criminelle de l'empereur, c'est-à-dire à un système qui est exactement le système antérieur aux *questiones*.

La juridiction des *questiones* constitue donc dans l'histoire du droit criminel romain un abandon des progrès réalisés, un retour en arrière, une anomalie.

Comment expliquer cette étrangeté historique et juridique? Nous ne l'avons vu constatée par personne, on ne peut donc pas en chercher l'explication dans les auteurs. Nous ne croyons pas d'ailleurs qu'on puisse en donner une explication certaine.

On pourrait être tenté, pour expliquer ce démenti que l'histoire du droit criminel romain donne à la raison et à l'histoire du droit criminel chez les autres peuples, de chercher à montrer que la juridiction criminelle antérieure aux *questiones perpetuae* n'implique qu'en apparence la conception des crimes comme des faits intéressant l'État. Mais toute tentative d'explication dans ce sens nous semble devoir se briser contre les caractères très nets de cette juridiction criminelle.

Dira-t-on que cette justice criminelle antérieure aux *questiones perpetuae* ne s'appliquait qu'aux crimes dont l'État est la victime directe, par exemple la haute trahison, et ne s'appliquait pas aux crimes contre particuliers? Mais le *parricidium* est sûrement un crime contre les particuliers; or, il était évidemment soumis à cette juridiction, comme le prouve le nom même des *questores parricidii*. Il est même démontré que ce nom n'est qu'un nom générique et comprend tous les meurtres.

A notre avis, la véritable explication doit peut-être se

ce ne sont plus les juges civils, mais c'est toujours la procédure accusatoire.

chercher dans l'hypothèse que l'attribution aux *questiones perpetuæ* des *delicta publica* est uniquement l'œuvre de Sylla.

Nous avons vu que cette hypothèse est parfaitement admissible, car on peut soutenir qu'il n'a pas existé avant Sylla d'autre *questio perpetua* que la *questio de repetundis*. Or le fait de concussion n'était nullement considéré comme un *delictum publicum* à l'époque où fut créée la *questio de repetundis* ; et à l'époque de la loi Acilia, qui nous donne sur la *questio de repetundis* les derniers renseignements que nous avons sur elle jusqu'au moment de la création d'autres *questiones*, à l'époque de la loi Acilia, dis-je, le fait de concussion est bien devenu un *delictum*, mais c'est un *delictum privatum*, et nullement un *delictum publicum*.

Cette hypothèse a même pour elle deux raisons historiques très fortes :

— C'est que, d'une part, Sylla s'est sûrement beaucoup occupé des *questiones perpetuæ*, et nous connaissons de lui un très grand nombre de lois sur ce sujet.

— D'autre part, l'attribution à la juridiction des *questiones* des faits alors considérés comme *delicta publica*, se comprend très bien de la part de Sylla, elle est conforme à l'ensemble de son œuvre politique. Il enlevait par là au peuple un droit puissant, pour l'attribuer à des tribunaux que, par sa loi judiciaire, il remplissait de sénateurs.

C'est donc peut-être Sylla qui a attribué aux *questiones perpetuæ* les *delicta publica*, qui en a fait une juridiction criminelle. L'anomalie qu'elles présentent dans l'histoire du droit criminel romain s'explique alors. Comme il arrive souvent aux contemporains d'institutions juridiques, Sylla, en remplaçant la juridiction criminelle du peuple et des

magistrats par la juridiction des *quæstiones perpetuæ*, n'aurai pas vu quelles différences essentielles, fondamentales existaient entre ces deux juridictions(1). Il n'aura vu que le but politique à atteindre. On sait qu'il n'est pas rare de constater dans les réformes des institutions juridiques, lorsqu'elles sont l'œuvre d'un homme et non du temps, cette inintelligence de leur signification cachée (2).

(1) Les ressemblances extérieures que la juridiction populaire en cas de *quæstio extraordinaria* présente avec la juridiction des *quæstiones* (Voir p. 23) auront pu d'ailleurs aider à la confusion.

(2) Il y a une grosse objection contre cette explication, c'est la suivante : on peut très bien soutenir qu'il n'a pas été créé de *quæstio perpetua* autre que la *quæstio de repetundis* avant Sylla (cf. p. 36 et s.) ; mais l'opinion contraire peut se soutenir tout aussi bien, et nous avons déclaré la question insoluble. Or s'il a existé avant Sylla des *quæstiones perpetuæ* autres que la *quæstio de repetundis*, par exemple la *quæstio de sicariis* ; comme celles-là jugent sûrement criminellement, toute notre explication tombe. Aussi ne la présentons-nous que comme un essai d'explication.

DROIT FRANÇAIS

DE L'ASSURANCE OBLIGATOIRE

CONTRE LES ACCIDENTS DU TRAVAIL

en Allemagne

DE L'ASSURANCE OBLIGATOIRE

CONTRE LES ACCIDENTS DU TRAVAIL

En Allemagne

INTRODUCTION

COMMENT ÉTAIT RÉSOLU LE PROBLÈME DES ACCIDENTS
AVANT LA LOI DU 6 JUILLET 1884.

L'Assurance obligatoire contre les accidents du travail a été introduite en Allemagne par la loi du 6 juillet 1884 et c'est elle que nous nous proposons d'étudier. Mais il serait difficile de comprendre cette institution, son mécanisme et ses avantages, si l'on ne connaissait pas l'état de choses qu'elle est venue remplacer. Nous dirons donc ici brièvement quelle était la législation antérieure à la loi du 6 juillet 1884. D'ailleurs cette législation survit encore pour tout le domaine qui échappe à l'assurance obligatoire (1); il

(1) L'Assurance obligatoire n'est en effet pas absolument générale. Un certain nombre d'industries ne sont pas soumises à l'assurance, par exemple les métiers (*Handwerke*), la plupart des entreprises com-

est donc, aussi, nécessaire de la connaître pour avoir une idée exacte de l'état de choses actuel.

Avant l'introduction de l'Assurance obligatoire, le problème des accidents était tranché en Allemagne, comme partout, par ce que l'on appelle une *législation de responsabilité* ; c'est-à-dire une législation qui répartissait, suivant les circonstances, la responsabilité des accidents entre patrons et ouvriers. Comme partout aussi, des formes multiples de l'assurance et de l'assistance avaient été créées pour aider les patrons et les ouvriers à supporter les charges pécuniaires de cette responsabilité ainsi répartie.

Nous étudierons successivement à ces deux points de vue l'état de choses antérieur à la loi du 6 juillet 1884.

§ I. — La législation sur la responsabilité.

Le droit commun germanique des obligations délictuelles et quasi délictuelles a été longtemps en Allemagne l'unique règle de la responsabilité en matière d'accidents. Ce droit commun est, en principe, le même que le droit commun français et il peut se formuler ainsi : toute personne est responsable du dommage que, par sa faute, elle cause à autrui. Le droit germanique présente pourtant avec le droit français une différence importante : dans le droit français,

merciales sauf les transports, par exemple encore, l'industrie de la pêche et quelques autres. Enfin, parmi les personnes employées dans les entreprises soumises à l'assurance, un certain nombre y échappent, ce sont celles qui ne sont ni ouvriers, ni employés au sens légal du mot : les ouvriers occupés passagèrement, les teneurs de livres, les commis aux écritures et les employés gagnant plus de 2.000^m. Pour quelques autres cas moins généraux, cf. Bodenheimer, rapp. au Cong. de Berne, p. 232.

les patrons sont responsables du dommage causé par leurs représentants et préposés dans les fonctions auxquelles ils les ont employés (1). Dans le droit germanique, au contraire, le patron n'est en principe pas responsable des accidents causés par ses représentants; il n'en est responsable que s'il a commis une faute dans le choix de ces représentants.

D'après ces principes, lorsqu'un accident se produisait, le patron n'en était donc responsable que si l'ouvrier prouvait que l'accident était arrivé par la faute directe du patron (par exemple, mauvais choix de ses représentants, mauvais état des machines, etc.).

Ce droit commun, qui était celui de tous les États allemands (2), a été, jusqu'en 1871, l'unique règle appliquée aux rapports entre patrons et ouvriers. La loi d'Empire du 7 juin 1871 a soustrait à ce droit commun les chemins de fer, les fabriques et les mines (3).

Cette loi crée deux situations bien différentes :

Dans l'industrie des chemins de fer (§ 1). — Lorsqu'un

(1) C. C. a. 1384, al. I. — Cette responsabilité repose sur une présomption de faute de la part des patrons. Les patrons ne sont pas admis à se décharger de cette responsabilité en prouvant qu'ils n'ont pu empêcher le fait y donnant lieu. (arg. *a contr.* a, 1384 al. 5).

(2) Les pays du Rhin exceptés (*Rheinländer*) dans lesquels le droit civil français est en vigueur. Dans ces pays on appliquait la jurisprudence de la Cour de cassation sur les art. 1382 et suivants, cf. Piloty : *Das Reichs-Unfallversicherungsrecht*, t. I, p. 12.

(3) Cette loi, dont l'insuffisance a conduit à l'idée de l'Assurance obligatoire et à la loi du 6 juillet 1884, a, comme nous le verrons, une très grande importance pour l'intelligence du texte même de la loi de 1884. Sur cette loi, cf. commentaires de Eger (qui donne p. 1 et 2 une notice bibliographique) et de Endeman.

homme est tué ou blessé *dans l'exploitation* (1) d'un chemin de fer, l'entrepreneur est responsable du dommage, à moins qu'il ne prouve que l'accident a été causé par la faute de la victime ou par un cas de force majeure (2).

Dans les fabriques, mines, minières et carrières (§ 2). — Lorsqu'un chargé de pouvoirs, un représentant, une personne chargée de la direction ou de la surveillance de l'exploitation ou des ouvriers (3), amène un accident par une faute dans son service, l'entrepreneur est responsable du dommage causé par cet accident.

C'est en somme le système du renversement de la preuve pour les chemins de fer — et l'application de l'art. 1384 C. C. aux fabriques, mines et carrières (4).

(1) « *Bei dem Betriebe* » dit le texte. Le sens de ces mots a soulevé sous le régime de la loi de 1871 de grosses difficultés dont nous aurons à parler plus tard, car la loi du 6 juillet 1884 a malheureusement employé la même expression.

(2) La loi ne disait pas ce qu'elle entendait par « force majeure » (*höhere Gewalt*) ; cela a donné lieu à de grosses difficultés, et la jurisprudence était assez incertaine (Cf. Pil. I, p. 34, n. 1.) — Il est à remarquer qu'en Suisse, en Autriche, en Angleterre, c'est aussi pour les chemins de fer qu'a été fait le premier pas dans la voie d'une législation spéciale sur la responsabilité. La raison en est, paraît-il, que la difficulté, pour la victime d'un accident, de prouver la faute de l'entrepreneur, est plus grande encore dans l'industrie des chemins de fer que dans toute autre industrie ; cf. NUMA DROZ, *Rap. sur l'état de la quest. des acc.* ; cong. de Paris 1889, t. I, p. 14).

(3) Cette énumération a, comme nous le verrons, une utilité pour comprendre ce que la loi du 6 juillet 1884 entend par « employés ».

(4) Chacune de ces réformes avait déjà été introduite par les législations de certains États, avant de passer dans la loi impériale de 1871. La première réforme (le renversement de la preuve) avait déjà été introduite, spéciale aussi aux chemins de fer, par la loi prussienne du 3 novembre 1838 sur les chemins de fer. La date est à connaître,

A l'époque dont nous nous occupons, la responsabilité en matière d'accidents du travail était donc réglée en Allemagne de trois façons différentes : pour les chemins de fer, par le système dit du renversement de la preuve — pour les fabriques, mines et carrières, par le droit qui est le droit commun français en matière d'obligations — pour les autres industries, par le droit commun germanique.

De très vives critiques étaient adressées à cette législation. Elle mécontentait tout le monde, patrons et ouvriers ; et il serait long, le réquisitoire que l'on pourrait dresser contre elle, rien qu'en feuilletant les discussions qui ont eu lieu au Reichstag pour l'introduction de l'Assurance obligatoire (1). Nous nous contenterons de résumer ici les principales de ces critiques (2).

On reprochait d'abord à cette législation de mettre à la charge de l'ouvrier — excepté dans les chemins de fer — tous les accidents qui ne sont pas causés par la faute du patron. L'ouvrier, disait-on, supporte donc tous les accidents dont la cause est inconnue, et ceux causés par cas

car elle est ancienne ; et elle donne, croyons-nous, la priorité à la Prusse sur tous les États européens pour cette réforme du renversement de la preuve, qui a depuis si bien fait son chemin dans le monde. La deuxième réforme (application de l'art. 1384 C. C.) avait été introduite, mais pour les armateurs seulement, dans tous les États faisant partie de la Fédération de l'Allemagne du Nord par le Code de commerce de cette Fédération en 1869.

(1) Voyez surtout l'Exposé des Motifs du projet de 1881, *Stenographische Berichte* 1881, t. III, n° 41, dont les passages les plus importants sont cités dans Woedtke. « Commentaire de la loi du 6 juillet 1884 » p. 1, et s. Nous regrettons de ne pouvoir donner ici la traduction de ces pages éloquentes.

(2) Ces critiques sont d'ailleurs bien connues, car elles s'adressent plus ou moins à toute espèce de législation de responsabilité.

fortuit (risque professionnel ou force majeure). C'est évidemment injuste. Il supportera aussi tous les accidents causés par sa faute ; et cela même, qui semble juste au premier abord, apparaît tout à fait injuste lorsqu'on y regarde de près. Il faudrait au moins distinguer entre les fautes. Beaucoup d'accidents sont causés par des fautes insignifiantes, ces brèves distractions, ces négligences très pardonnables, ces légères imprudences que fait commettre l'habitude du danger. Il est même des accidents où ces éléments de fautes très légères ne se retrouvent pas ; ce sont ceux qui sont causés par l'inexpérience dans un travail nouveau, par la fatigue d'un travail prolongé, etc. (1). Il n'est pas juste de faire supporter par l'ouvrier les

(1) L'effet redoutable de la prolongation du travail peut être aujourd'hui considéré comme mathématiquement démontré par la statistique ou l'Office impérial d'assurances a groupé les accidents arrivés dans l'année 1887 d'après l'heure à laquelle ils se sont produits.

6 - 7 heures	433 accidents
7 - 8 —	794 —
8 - 9 —	815 —
9-10 —	1.069 —
10-11 —	1.598 —
11-12 —	1.590 —
12 - 1 —	587 —
1 - 2 —	745 —
2-3 —	1.037 —
3 - 4 —	1.243 —
4-5 —	1.178 —
5-6 —	1.306 —
6-7 —	979 —

Voyez là-dessus JAY, « Etudes sur la question ouvrière en Suisse, » p. 180 à 183.

M. Jay fait remarquer que, de 11 heures à midi, le nombre des accidents serait sans doute plus élevé, si, dans bien des ateliers le travail véritable ne cessait quelque peu avant midi. On remarquera,

charges de ces accidents, car, disait-on, ils sont la conséquence forcée de l'emploi de l'homme.

Mais, ajoutait-on, lorsque l'accident aura été causé par la faute du patron, l'ouvrier sera-t-il sûr du moins d'obtenir l'indemnité à laquelle il a droit ? Non, dans la plupart des cas. On montrait en effet que, sauf les cas très rares où la culpabilité du patron est absolument évidente, celui-ci reconnaîtra rarement sa culpabilité — de bonne foi le plus souvent, car les circonstances de fait qui entourent un accident sont parfois bien complexes, et le patron est mal placé pour les connaître.

L'ouvrier victime de l'accident, le plus souvent impotent et alité, devra donc intenter un procès, faire des démarches, avancer des frais et attendre la solution pendant des mois, un an souvent, deux ans parfois. Et contre qui ce procès ? contre son patron ; c'est-à-dire que l'ouvrier perdra à peu près sûrement sa place et souvent n'en trouvera pas chez les patrons voisins (1). Enfin, l'issue du pro-

entre 4 et 5 heures, l'arrêt de la progression causé par le repos de l'après-midi. Le petit nombre des accidents entre 6 et 7 heures est dû à ce que, à 6 heures un certain nombre d'ateliers ferment, et à ce que dans d'autres l'équipe de nuit prend à ce moment la place de l'équipe de jour.

(1) M. le conseiller fédéral FORRER qui a constaté le fait en Suisse en donne la raison : « Il existe souvent une entente entre les patrons
« de la même industrie ; et l'ouvrier qui s'est lancé dans un procès
« en responsabilité est en quelque sorte mis au ban. Au reste, et
« même sans une pareille entente, personne n'accueillera volontiers
« dans son établissement un ouvrier victime d'un accident, car on
« risque, en cas de nouvel accident, de devoir payer encore une par-
« tie du dommage causé par l'ancien accident : FORRER. *Mémoire sur*
« *l'introduction en Suisse de l'assurance contre les accidents*, p.
« 52 ; Cf. Jay. p. 176, et s.

cès n'est jamais certaine car il est bien difficile à l'ouvrier de prouver qu'il y a eu faute du patron, et il est assez facile au patron de prouver qu'il y a eu faute de l'ouvrier (1). Et même son procès gagné, l'ouvrier voit parfois son espoir d'indemnité s'évanouir devant l'insolvabilité du patron.

De sorte qu'à chaque pas des difficultés surgissent devant la victime de l'accident.

Malgré tout pourtant, et c'était un fait connu de tous, les patrons étaient fort mécontents de cette législation ; et leur mécontentement, disaient les partisans de l'assurance obligatoire, était fort justifié. Avec cette législation en effet, les patrons ont rarement à supporter la responsabilité d'un accident ; mais lorsque cette responsabilité les frappe, elle s'étend alors à tout le dommage causé par l'accident et elle est, dans les cas graves (mort ou incapacité permanente), excessivement onéreuse. C'est pour eux une charge très lourde et imprévue.

Le résultat le plus clair de cette législation paraissait être, en somme, d'exciter les patrons et les ouvriers les uns contre les autres ; et l'on s'accordait à reconnaître que, parmi toutes les causes qui contribuent à aigrir les

(1) Pour montrer jusqu'où les tribunaux peuvent aller dans l'appréciation de la faute personnelle, nous citerons le cas suivant emprunté à la jurisprudence française : dans une collision de deux trains, un mécanicien saute et se blesse. Il était démontré que la collision n'avait pas été causée par la faute du mécanicien, mais par la faute d'un chef de gare ou d'un aiguilleur. La Compagnie était donc responsable de l'accident en vertu de l'art. 1384. Le mécanicien fut pourtant débouté, pour cette raison qu'il avait commis une faute en abandonnant son poste ! Trib. civ. Seine 3 déc. 1847, cf. TARBOURIECH, *Ass. cont. les Acc.* p. 206, note.

rapports entre patrons et ouvriers, le règlement de la question de responsabilité en cas d'accident pouvait compter comme une des plus importantes.

§ II. Assurance

L'assurance contre les accidents se présentait naturellement à l'esprit, pour remédier à cette fâcheuse situation.

« Elle supprime l'antagonisme créé entre le patron et l'ouvrier par l'application des principes de la responsabilité... Elle supprime l'éventualité, redoutable pour la victime de l'accident, de l'insolvabilité de l'entrepreneur responsable. »

« Elle empêche, d'autre part, qu'un sinistre vienne irrémédiablement compromettre la situation de l'industriel sans fortune (1). »

Aussi avait-on songé en Allemagne, bien avant la loi du 6 juillet 1884, à employer l'Assurance contre les accidents. Pour montrer ce qui avait été fait sur ce terrain, nous étudierons successivement les Caisses d'Assurance proprement dites et les Caisses de Secours mutuels (2).

(1) Jay, p. 191.

(2) On voit que, tout en distinguant les Caisses de secours mutuels et les Caisses d'assurance proprement dites, nous les étudions ensemble dans le paragraphe de l'Assurance. Nous prenons par là partie dans une controverse, célèbre en Allemagne, sur la question de savoir si le mot assurance convient bien aux « Caisses de secours mutuels ». Un grand nombre d'auteurs pensent que ces caisses ne sont pas des formes d'Assurance, mais des formes d'Assistance ; de même, disent-ils, l'Assurance obligatoire allemande qui a été introduite par les lois de 1883, 1884 et 1889, est mal nommée « Assurance », car c'est seulement une assistance. Dans ce sens : ELSTER *Lebensversich.*, p. 6 ; BUFF, *Ueber einige Frag. aus dem Gebiete der Lebensver-*

Caisses d'assurance proprement dites. — Nous entendons par là les caisses créées pour fournir l'assurance, au sens juridique du mot, à savoir : « un contrat à titre onéreux aléatoire, par lequel une personne se charge des conséquences pécuniaires d'un risque que court une autre personne. »

sich ; ROSIN, *Das Recht der Arb. Versich* I, p. 255-268 avec une longue biographie sur la question ; Cong. Par. 1889. DEJACE, rapport, p. 402.

La solution de cette question dépend de ce que l'on entend par « Assurance ».

Les juristes donnent de l'assurance la définition suivante : « c'est « un contrat à titre onéreux, aléatoire, par lequel une personne se « charge des conséquences pécuniaires d'un risque que court une « autre personne ». Aussi refusent-ils de reconnaître les Caisses de secours mutuels comme des formes d'assurance.

Les économistes et quelques juristes donnent de l'assurance une définition plus large. D'après eux, « l'assurance est cette institution économique qui détourne ou du moins *diminue* les suites pécuniaires « d'événements particuliers, fortuits pour celui qui en est atteint, par « suite imprévus dans chaque cas particulier, en ce qu'elle répartit « ces suites sur une série de cas dans lesquels le même danger menace mais ne se réalise pas. » (WAGNER, *Versich. Wesen* dans le *Handbuch* de Schönberg, t. II, p. 942. Les Caisses de secours sont donc bien, dans ce sens, des formes d'assurance, puisqu'elles offrent « cette réunion d'un grand nombre de cas où des événements nuisibles pécuniairement peuvent se produire », puisqu'elles offrent aussi « cette compensation des cas défavorables avec les cas favorables ». Dans ce sens : WAGNER, *op. cit.* et *Staat u. Versich. wesen* dans le *Zeitsch f. die Gesamte Staats Wiss.* 1881, p. 134 ; ROSLER, *Verwalt. Recht.* II, 487.

La question ne présente d'ailleurs guère d'intérêt pratique, de l'avis même de Rosin qui a tant bataillé au sujet d'elle. Ce n'est peut-être là qu'une question de mots.

Les Caisses d'assurance contre les accidents sont restées inconnues en Allemagne plus longtemps que partout ailleurs ; sans doute à cause de la faiblesse toute particulière de la responsabilité que le droit commun germanique imposait au patron. Les premières y furent créées en 1866 seulement, à la suite d'une propagande faite par quelques hommes éclairés (1). Leur nombre s'accrut peu de temps après, lorsque la loi du 7 juin 1874 eut aggravé la responsabilité des patrons.

Il serait intéressant d'étudier en détails le fonctionnement de ces Caisses d'assurance ; on pourrait ainsi comparer les résultats obtenus par elles avec les résultats obtenus par l'Assurance obligatoire, ce qui serait un sûr moyen pour apprécier les mérites de cette dernière (par exemple au point de vue du montant des indemnités distribuées, des frais d'administration, etc...). Mais pour le moment nous ne donnerons sur elles que quelques brefs renseignements généraux (2).

Comme toutes les autres caisses d'assurance (incendie, etc.), elles n'étaient pas régies par une législation impériale, mais par la législation de chaque État. Leur régime variait donc beaucoup. Il est pourtant deux principes qui se trouvaient dans presque toutes ces législations,

(1) Le principal auteur de cette propagande fut le docteur Engel, directeur du Bureau royal prussien de statistique. Cf. art. de Schmoller « Schmoller's Jahrbuch f. Gesetzg... t. Va, 1881, p. 303.

(2) Pour la situation générale des Caisses d'Assurances contre les accidents en Allemagne en 1876 cf. ROSCHER « *Zur Kritik der neuest. wirthschaftl. Entwick. im Deutsch. Reich* » ; Zittau, 1876, p. 343-429. Pour leur développement postérieur, cf. Rapports imprimés des sociétés d'assur. et les Revues spéciales, surtout « *Annalen des Versich. wesens.* »

c'étaient : d'une part, la nécessité de l'intervention de l'Etat pour leur création (concession), d'autre part, le droit pour l'Etat de les surveiller (1).

Il est malheureusement impossible de donner des renseignements généraux sur les résultats obtenus par les Caisses d'assurance. Chacune d'elles publiait il est vrai un compte annuel, mais elles l'établissaient sur des bases différentes : les unes sur le nombre des personnes assurées, les autres sur les salaires touchés par leurs assurés, d'autres sur les primes payées par leurs assurés, d'autres enfin sur les indemnités payées par elles. M. Roscher, qui avait tenté de grouper tous ces renseignements et d'en tirer une vue d'ensemble, déclare que la tentative lui apparut bientôt comme impossible et qu'il y renonça (2).

Il faut donc renoncer à savoir en particulier combien d'ouvriers étaient assurés à ces Caisses contre les accidents. Les chiffres qui ont été cités à ce sujet dans les discussions du Reichstag n'ont aucune valeur. Il ressort pourtant de ces discussions que les résultats obtenus par les Caisses libres d'assurance contre les accidents n'étaient jugés par personne comme bien importants ; ils ne furent pas une objection sérieuse à l'Assurance obligatoire et l'on ne fit aucun effort pour les connaître exactement.

Les Caisses d'assurance proprement dites n'apportèrent

(1) Cf. là-dessus WAGNER, art. sur l'Assurance, HAND. v. SCHONB. p. 979-982. En France, l'Etat n'exerce aucune surveillance sur les Caisses d'Assurance, sauf sur les Caisses d'Assurance sur la vie. Sur les dangers de cette absence de surveillance cf. M. BÉZIAT D'AUDIBERT, rapp. au Cong. de Paris 1889.

(2) ROSCHER, op. cit. p. 345. Il cite l'opinion dans le même sens de Engel, « Zeitsch. des Königl. Preuss. Statist. Bureau » 1876, p. 148.

donc pas d'amélioration sensible à la situation fâcheuse que créait la législation de responsabilité.

Les caisses de secours mutuels offrent incontestablement sur les Caisses d'assurance proprement dites un énorme avantage, en ce qu'elles ne sont jamais des entreprises commerciales. Les Caisses d'assurance n'ont d'autre but que de gagner de l'argent, aussi leur intérêt est-il toujours opposé à l'intérêt de leurs clients; les Caisses de secours au contraire, étant désintéressées, viennent plus efficacement en aide aux ouvriers.

Nous ne voulons pas passer en revue les diverses formes de Caisses de secours auxquelles, en Allemagne comme partout, l'intérêt des ouvriers, la bienfaisance des patrons et leur intérêt bien entendu ont donné naissance. Nous indiquerons seulement les efforts très intéressants qui avaient été faits en Allemagne par le législateur pour favoriser le développement des Caisses de secours.

Ce que la législation allemande offre de particulier à ce sujet, c'est qu'elle fit différents essais pour *obliger* certains ouvriers à participer à des Caisses de secours.

Les Caisses de secours allemandes (*Hilfs-Kassen*) n'avaient pas pour but unique de venir en aide à leurs membres lorsqu'ils étaient victimes d'un accident; mais elles leur accordaient aussi des secours en cas de maladies et en cas de vieillesse.

Il faut distinguer, au sujet des caisses de secours mutuels, entre les ouvriers des mines et les ouvriers des autres industries.

Mines. — La plupart des législations des États de l'Allemagne imposaient aux ouvriers des mines l'obligation de participer à une Caisse de secours. C'est la Prusse qui

la première leur a imposé cette obligation, et les autres États qui ont marché dans la même voie, n'ont guère fait autre chose que copier la législation prussienne.

Nous dirons donc quelle était la législation prussienne sur ce point (1).

À l'époque dont nous nous occupons, les mines sont régies en Prusse par le Code de législation minière du 24 juin 1865, qui a unifié la législation prussienne sur les mines (2).

(1) La protection des ouvriers mineurs remonte en Prusse à la plus haute antiquité ; on trouve des corporations de mineurs dès l'an 1300. Avant qu'on leur eut imposé l'obligation de faire partie d'une caisse de secours, d'intéressantes mesures de protection avaient été édictées en leur faveur (Allg. preuss. Landrecht, Theil II, titre 16, § 134. — Cf. KLOSTERMAN, *Comment. de la loi du 24 juin 1865*, p. 300-303.

Il est très remarquable d'ailleurs que, dans tous les pays, c'est dans l'industrie des mines qu'a commencé la protection de l'ouvrier, soit par le groupement professionnel, soit par l'intervention de l'État ; et c'est là toujours que cette protection acquiert le plus de développement. Aussi, lorsqu'on veut savoir à quel maximum est arrivée dans un pays, la protection de l'ouvrier, un sûr moyen pour cela est de chercher simplement ce qui a été fait dans ce pays pour l'industrie des mines. — En France, le point de départ en cette matière a été l'édit de Henri IV, du 14 mai 1604 ; voir Louis AQUILLON *Traité de la législation des mines*. — L'initiative des ouvriers y est plus efficace, parce que le travail dans les mines est particulièrement dangereux, et que les ouvriers mineurs, par suite de leur genre de travail et de leur groupement loin des villes, sentent mieux la communauté de leurs intérêts. Le législateur y intervient plus tôt aussi, parce que les mines constituent plus ou moins, dans tous les pays, des concessions de l'État.

(2) Avant le Code minier de 1865, trois législations minières différentes se partageaient la monarchie prussienne.

1^o Le droit français s'étendant dans la partie des provinces Rhénanes qui est sur la rive gauche du Rhin.

2^o Le droit général allemand ; on appelle ainsi le droit issu de

Mais pour ce qui est des Caisses de secours minières, le Code de 1865 n'a rien apporté de nouveau — tout au moins sur les points principaux — il n'a fait que copier la loi Prussienne du 10 avril 1854. C'est donc à cette loi du 10 avril 1854, capitale dans l'histoire de la législation ouvrière en général, et de l'Assurance obligatoire allemande en particulier, que remonte en Prusse l'obligation pour les ouvriers mineurs de participer à une caisse de secours.

Les principes de la législation prussienne sur cette matière peuvent se résumer ainsi :

Les ouvriers des mines, salines et carrières (1) *doivent* se réunir en associations minières (*Knappschaftvereine*) qui donnent des secours à leurs membres et aux familles de ces membres. (§ 165, l. 24 juin 1865).

La loi fixe le minimum de secours que l'association

l'ancienne Confédération Impériale sous laquelle les États allemands se trouvèrent en communauté juridique. Il était appliqué en Prusse dans la Poméranie (Neu-Vorpommern), le Hohenzollern, Rügen et dans la partie rive droite des Provinces Rhénanes.

3o La législation prussienne (Allgemeine Landrecht) s'étendait au reste de la monarchie.

Nous donnons ceci comme curieux exemple de variété de législation dans un seul État. Sur la législ. min. pruss. antér. à 1865 cf. *Exp. des mot. de la loi du 24 juin 1865; Comment. de cette loi*, par KLOSTERMAN; BRASSERT « das Bergrecht des Allgm. Landrechts » Bonn, 1861.

(1) La loi de 1865 excepte les « forges » que comprenait la loi de 1854. Mais il est à remarquer qu'aucune des associations formées dans l'industrie des forges sur le fondement de la loi de 1854 et auxquelles la loi de 1865 donnait le droit de se dissoudre, ne profita de la permission.

doit fournir dans chaque cas particulier (§. 171) (1).

Chaque patron est obligé de contribuer, pour une somme à fixer par les statuts de chaque association, mais qui ne doit pas être inférieure à la moitié de l'ensemble des cotisations versées par ses ouvriers (§ 175).

Les statuts de chaque association doivent être fixés par l'entente du patron et d'un comité d'ouvriers élus par leurs camarades (§ 169).

L'Association est administrée par un Comité (2) avec la participation d'une sorte de Sénat composé des membres de l'association les plus âgés : *les anciens* formant cette espèce de sénat sont nommés, parmi les membres de l'association, par les ouvriers et employés qui en font partie ; *le comité* directeur est nommé pour moitié par les

(1) Voici quel est ce minimum, l. 1854, § 3. — L. 1865, § 171.

1^o En cas de maladies, cure gratuite et remèdes.

2^o Pour les maladies causées sans la faute lourde de l'ouvrier (*ohne eigenes grobes Verschulden*), une indemnité suffisante pendant toute la durée de la maladie.

3^o Pour toute incapacité de travail arrivée sans la faute lourde de la victime, une indemnité tant que dure l'incapacité.

4^o Une participation aux frais d'ensevelissement.

5^o Des secours à la veuve jusqu'à sa mort ou jusqu'à ce qu'elle se remarie.

6^o Des secours pour l'éducation des enfants jusqu'à l'âge de 14 ans accomplis.

Ce minimum doit être accordé à ceux des membres qui ont le plus de droit (*Meistberechtigte Mitglieder*), c'est-à-dire aux plus nécessiteux. On devra toujours accorder aux autres les prestations 1 et 2, ainsi que la prestation 3 lorsque l'accident sera arrivé pendant le travail.

(2) Ce comité est différent du comité qui participe à la confection des statuts.

propriétaires des mines, pour moitié par les Anciens. § 178-179-180).

D'ailleurs les mines sont soumises pour ces dispositions, comme pour tout le reste, à la surveillance de l'État qui, comme on le sait, est en Prusse très effective et s'exerce par un corps de fonctionnaires particuliers (*Bergamte*) très fortement organisé (1).

Le principe de l'obligation pour les mineurs de participer à une Caisse de secours a passé de la législation prussienne dans la législation des plus importants États de l'Allemagne.

Il a été introduit en Saxe par la loi du 16 juin 1868, avec quelques différences qui ne sont pas à l'avantage de la législation saxonne (2).

Par contre, la législation prussienne sur les Caisses de secours minières a passé presque sans modifications en Bavière, par la loi du 24 mars 1869 ; en Wurtemberg par

(1) Cette législation organisait en somme plus que des caisses de secours obligatoires, elle organisait de véritables syndicats mixtes obligatoires (comité directeur, les anciens). Sur les corporations minières en Prusse, Cf : KLOSTERMANN, *Commentaire de la loi du 24 juin 1863* (p. 300-310) — et en français, Ichon, art. dans les *Annales des Mines*, 1883, 5^e livraison.

(2) Ces différences consistent en ceci que la législation minière saxonne, au point de vue des Caisses de secours, ne s'étend qu'aux mines de charbon et que, d'autre part, elle oblige simplement les ouvriers de ces mines à faire partie d'une Caisse de secours quelle qu'elle soit. Elle ne crée donc pas ces Corporations minières qui sont le caractère original de la législation prussienne. Sur la législation minière saxonne pour les Caisses de secours, voir : loi du 16 juin 1868 (Zeitschrift f. Bergr. t. IX, p. 487 t. 1). — Nouvelle du 3 mars 1883 (id., t. XXIII) — Nouvelle du 2 avril 1884 (id. t. XXV).

la loi du 7 octobre 1874 ; et elle a été étendue à l'Alsace-Lorraine en 1873.

C'était là en somme, l'Assurance obligatoire que ces législations avaient organisée pour les mines. La réforme de 1884 ne fut pas autre chose que l'application, aux ouvriers des autres industries, de ce principe qui n'avait été appliqué jusqu'alors qu'aux ouvriers des mines. La législation prussienne, en créant les *Knappschaftsvereine*, avait, nous semble-t-il, donné à l'assurance ouvrière la forme qui lui convient, en ce qu'elle groupe patrons et ouvriers pour les faire participer en commun à la réalisation d'un but qui leur importe à tous.

Voici quelques chiffres sur le développement qu'avait pris l'assurance dans les mines, grâce à cette organisation.

En 1876, les associations minières, de la Prusse seule, avaient 263.688 membres ; elles avaient secouru :

15.710 invalides

19.090 veuves

32.650 orphelins

et avaient payé l'enseignement primaire à 58.546 enfants.

La moyenne des pensions avait été par tête

pour les invalides 217m.

pour les veuves 108

pour les orphelins 33

Les charges de l'assurances avaient été :

de 22m.53 pour chaque ouvrier

de 20m.38 pour chaque patron par ouvrier (1).

Les associations minières semblent d'ailleurs avoir fonctionné au contentement des parties. Nous avons, à ce

(1) St. B. 1879, t. I, p. 155 et s. Ces chiffres sont empruntés au discours de M. STUMM, le grand propriétaire de mines.

sujet, une attestation d'une très grande autorité, c'est celle de M. Stumm le grand propriétaire de mines. Dans la séance du 27 février 1879, M. Stumm rappelait que, en vertu du Code Minier prussien de 1865, les ouvriers des forges et des salines avaient été libérés de l'obligation de participer aux « *KnappschaftsKassen* », à laquelle ils étaient soumis jusqu'alors en vertu de la loi de 1854. M. Stumm ajoutait que, à la suite de cela, pas une seule des Associations établies sur le fondement de la loi de 1854 ne s'est dissoute ; ni les patrons, ni les ouvriers ne voulurent profiter de la liberté accordée par la loi de 1865. « Dans le district minier de Bonn, que je connais particulièrement, disait l'orateur, un grand nombre de Caisses ont été créées sur le fondement de la loi de 1854, qui n'étaient pas sorties de plusieurs siècles de développement libre ; et tout le monde est absolument vaincu du bienfait de l'organisation des Associations minières (1). »

Industries autres que les mines. — Dans les industries autres que les mines, les Caisses de secours mutuels étaient fort peu nombreuses. Par deux lois des 7 et 8 avril 1876, la législation impériale tenta d'en favoriser le développement.

La loi impériale du 7 avril 1876 est peu intéressante. Elle accorde aux Caisses de secours qui se font inscrire, l'ensemble des droits résultant de la personnalité morale (2). Mais, pour pouvoir se faire inscrire, ces Cais-

(1) St. B. 1879, I, p. 456.

(2) C'est-à-dire que ces caisses peuvent acquérir des droits personnels et réels, contracter des obligations, ester en justice, et que le patrimoine de la caisse seule, non celui de ses membres, est le gage de ses créanciers.

ses doivent soumettre leurs statuts à certaines conditions imposées par la loi, touchant l'organisation intérieure, le montant des secours, etc... Le législateur pensait par là favoriser la création de nouvelles Caisses de secours et l'amélioration de celles qui existaient déjà.

La loi impériale du 8 avril 1876 est plus intéressante. Elle permet aux Communes d'imposer à tous les ouvriers de leur territoire, l'obligation de participer à une caisse de secours. Cette disposition remarquable avait été empruntée à la législation prussienne ; en Prusse, les Communes jouissaient de ce droit depuis la loi du 17 janvier 1845.

C'était la dernière étape avant l'Assurance obligatoire générale.

Déjà à cette époque on ne contestait plus sérieusement la nécessité d'une obligation en matière d'assurance ouvrière ; et l'on connaissait les avantages de l'Assurance obligatoire par l'expérience que la plupart des États allemands en faisaient depuis longtemps pour les mines. Mais on ne voulait pas encore arriver à l'Assurance obligatoire générale, et l'on se contenta de donner aux Communes le droit d'édicter chez elles cette obligation. On se dit que l'Assurance obligatoire pouvait être fâcheuse dans certaines régions et dans certaines conditions de travail, que le mieux était donc de laisser aux Communes le soin de trancher la question.

Il faut avouer que l'idée n'était pas heureuse. Cette obligation communale faisait naître de grosses difficultés pratiques, dont les plus considérables se présentaient pour les ouvriers changeant de communes. Elle créait, de plus, des différences injustes entre les patrons de communes différentes.

C'est une considération pratique qui semble avoir sur-

tout poussé le législateur allemand à donner ce droit aux communes. La législation allemande, comme les législations de presque tous les pays de l'Europe, impose à chaque Commune l'obligation de secourir ses membres tombés dans la misère (1). Or, la négligence à s'assurer est une des causes qui plonge le plus grand nombre d'ouvriers dans la misère, il était donc juste de donner aux Communes le droit d'obliger les ouvriers à s'assurer, et de les empêcher par là de tomber à leur charge.

(1) L'assistance est obligatoire pour les Communes en Allemagne, sauf en l'Alsace-Lorraine où la législation française a été maintenue. Cette matière est réglementée pour tous les États de l'Allemagne, sauf la Bavière, par la loi du 6 juin 1870. Cette loi du 6 juin 1870, votée par la Fédération de l'Allemagne du Nord, impose l'obligation de secours à la *Commune du domicile* — et laisse à la législation de chaque État le soin de fixer le montant des secours et de régler les questions d'organisation (cf. par exemple la loi Prussienne du 8 mars 1871 qui a servi de modèle aux autres). — Le principe de la loi de 1870 a été adopté par trois des quatre États qui ne faisaient pas partie de la Fédération, à savoir : la Hesse, le Grand Duché de Bade et le Wurtemberg ; la Bavière seule ne l'a pas adopté. — En Bavière, l'obligation des secours incombe à la *Commune d'origine* « wirkliche Heimat » (loi du 16 av. 1868 av. sa Novelle du 23 fév. 1872 — loi du 22 av. 1869. — Cf. sur cette question : « Conrad's Wörterb. der Staatswiss. » art. « Armenwesen » — et « Strengel's Wörterb. des deutsch. Verwaltungs r. » art. « Armenrecht ». — Ni l'un ni l'autre des deux systèmes ne semblent satisfaisants ; et ils donnent tous deux lieu à de nombreuses difficultés pratiques. On paraît s'accorder pour penser qu'il serait préférable d'imposer l'obligation des secours à la *Commune de la résidence*, cf. dans ce sens l'art. cité du « Conrad's Wörterb. »

Une Novelle modifiant la loi du 6 juin 1870 vient d'être discutée au Reichstag, dans les séances des 16 mars 93 et suivants. Elle n'apporte aucune modification de principe ; elle se contente de fixer ce qu'il faut entendre par *Commune du domicile* et abaisse en particulier de 24 à 18 ans l'âge auquel on peut gagner ou perdre ce domicile.

Par la loi du 8 avril 1876, chaque commune acquérait le droit de créer une Caisse de secours et d'obliger tous les ouvriers âgés de plus de 16 ans, employés sur le territoire de la commune, à participer à cette Caisse ; sont soustraits à l'obligation, ceux qui démontrent appartenir déjà à une Caisse de secours *inscrite*. La Commune peut par statut obliger les patrons à avancer les contributions de leurs ouvriers pour la moitié et à faire connaître leurs ouvriers. La Commune peut enfin obliger les patrons de fabriques, ceux-là seulement, à contribuer eux-mêmes à la Caisse, pour une somme qui, pour chaque patron de fabrique, ne doit pas dépasser la moitié des contributions de ses ouvriers.

Ni l'initiative privée, ni l'initiative des Communes ne répondirent aux espérances que les auteurs des lois des 7 et 8 avril 1876 fondaient sur elles.

A la fin de 1881, le nombre des Caisses de secours mutuels inscrites était de 835 pour tout l'Empire. De ce nombre 462, sont des Caisses existant avant 1876, qui se sont soumises aux prescriptions de la loi du 7 avril et se sont faites inscrire ; et 363 seulement ont été créées depuis 1876 (1). Il n'y a pas de statistique donnant le nombre des Caisses non inscrites ; mais les avantages accordés à l'inscription sont si considérables que, en 1881, c'est-à-dire cinq ans après la loi de 1876, le nombre des Caisses de secours mutuels non inscrites, peut être considéré comme négligeable (2).

(1) Rapp. de la Commiss., chargée d'examiner le projet de 1881 d'Assurance oblig., Drucksach des Reichstags 1882-83, t. III, n° 211.

(2) De même en Angleterre, les Caisses de secours non inscrites peuvent être négligées, cf. HASBACH, *das englische Arbeiterversiche-*

Quant à l'initiative des Communes, elle donna moins de résultats encore. A la fin de 1881, 360 Communes seulement avaient fait usage du droit qui était accordé par la loi du 8 avril 1876. Dans ce nombre, 342 Communes étaient des communes de la Prusse; et elles avaient créé 421 Caisses (1). Les 18 autres étaient des Communes des autres parties de l'Allemagne: elles avaient créé 17 Caisses (2): là-dessus, la Bavière ne figurait pour aucune Commune, le Wurtemberg non plus, la Saxe pour une Commune.

Devant d'aussi piètres résultats, le législateur allemand se décida alors à franchir le dernier pas qui le séparait de l'Assurance obligatoire générale et à chercher dans cette voie le remède qu'il n'avait trouvé dans aucune autre.

rungswesen, dans les *Staats u. Sozialwissensch. Forschung.* de SCHMOLLER, p. 2.

(1) Ce chiffre relativement élevé pour la Prusse s'explique par ce fait que les Communes y jouissaient déjà depuis 1845, du droit accordé par la loi impériale du 8 avr. 1876.

(2) Plusieurs Communes pouvaient se réunir pour créer une Caisse de secours.

CHAPITRE PREMIER

PRINCIPE DE L'ASSURANCE OBLIGATOIRE

L'Assurance obligatoire n'a donc pas été en Allemagne, comme on semble le croire chez nous, une idée née subitement, en un jour pour ainsi dire ; elle fut au contraire le résultat d'une lente évolution, la conséquence logique des expériences que nous venons de raconter (1).

Au surplus, et la chose ne semble pas bien connue en France, ce n'est pas le Gouvernement qui eut le premier l'idée des Assurances ouvrières obligatoires. Deux projets, émanés de l'initiative privée, l'ont devancé dans cette voie là : le projet Stumm et le projet Baare (2).

(1) L'obligation légale de s'assurer contre l'incendie existe en Bavière depuis 1852 (loi du 22 mai) — en Saxe, depuis 1876 (loi du 25 août) — en Wurtemberg, depuis 1853 (loi du 14 mars) — et dans la plupart des petits États. En Prusse, il n'existe que l'obligation statutaire, c'est-à-dire édictée par les Communes. Les plus grandes villes : Berlin, Breslau, Stettin, etc... l'ont édictée. La Prusse a, de plus, conservé l'obligation légale dans les provinces acquises par elle en 1866 où cette obligation existait déjà (Hesse, Nassau, Schleswig-Holstein) — Voy. là-dessus : l'art. de Wagner sur l'Assurance dans le *Handbuch de Schonb.* II. p. 980-81 — et HÜLSEN und BRÄMER « *Die öffentlichen Feuerversicherungsanstalten in Deutschland.* »

(2) Le projet Stumm a l'honneur d'être le premier projet d'Assurance obligatoire ; quant au projet Baare, il a directement inspiré le projet gouvernemental. De plus, tous deux ont eu jadis un grand

C'est en 1869, dans la discussion de la loi industrielle du 21 juin 1869, que M. Stumm, grand propriétaire de mines, émit pour la première fois, sous la forme d'un contre-projet à cette loi, l'idée qu'il serait peut-être bon d'édicter une obligation générale à l'assurance, en étendant à tous les travailleurs des fabriques la législation prussienne sur les mines. Mais l'idée était trop nouvelle. D'ailleurs, on ne pouvait pas traiter cette grosse question incidemment en même temps que la loi industrielle; enfin, l'on manquait des matériaux de statistique nécessaires à la base d'une législation de cette importance. Aussi la grande la pensée de M. Stumm ne fut pas comprise, et sa proposition ne fut pas discutée,

M. Stumm n'abandonna pas son idée.

A la fin de 1878, dans la discussion de la loi contre les Socialistes, il déposait une proposition ainsi conçue :

« Plaise au Reichstag décider que M. le Chancelier
« soit invité à présenter au Reichstag dans la prochaine
« session un projet de loi tendant à introduire pour tous
« les travailleurs des fabriques, contre la vieillesse et l'in-
« validité (1), des Caisses d'assurance obligatoire sur le
« modèle des Caisses d'assurance des corporations mi-
« nières.

La proposition Stumm, acceptée en première lecture (2) par le Reichstag, dans sa séance du 27 février 1879, fut

retentissement et ils ont préparé l'opinion publique à l'intelligence de l'idée nouvelle. Pour ces raisons, nous croyons bon de donner sur ces deux projets quelques détails.

(1) Sous le mot « *invalidité* », M. Stumm comprend, comme la loi prussienne sur les mines du 10^e avril 1854, les suites des maladies et des accidents.

(2) Ce qui équivaut à la prise en considération chez nous.

renvoyée à une Commission. La discussion qui eut lieu dans cette séance est particulièrement intéressante ; car, par suite de la forme même de la proposition Stumm, forme générale et vague, la lutte porta dans cette discussion, plus que dans toutes les discussions postérieures, sur le principe même de l'Assurance obligatoire (1).

La Commission accepta la proposition Stumm et la renvoya au Reichstag avec un rapport favorable (2).

La faveur ainsi montrée à la proposition Stumm par le Reichstag et par la Commission avait été telle, que le Gouvernement entreprit aussitôt une enquête auprès de tous les États pour leur demander leur avis sur la question (3).

(1) Dans le très remarquable discours que M. Stumm prononça dans cette discussion, il montre, par l'histoire des Associations minières prussiennes, l'excellence de l'Assurance obligatoire : il cite ce fait, déjà indiqué par nous, que pas une des Associations minières créées sur le fondement de la loi de 1834, et auxquelles la loi de 1865 permettait de se dissoudre, n'a profité de la permission ; il cite ensuite des chiffres sur les résultats obtenus par les Associations minières et les compare aux piètres résultats obtenus dans les autres industries par les Caisses de secours libres (cf. plus haut). A l'objection que l'Assurance obligatoire est une atteinte à la liberté individuelle, M. Stumm répond : « Oui, « c'est là une atteinte à la liberté individuelle, mais pas plus criante « que l'instruction obligatoire, que le service militaire obligatoire et « quise justifie encore plus aisément. En l'adoptant, nous montrerions « la voie à l'Europe, comme nous l'avons déjà fait pour l'instruction « obligatoire et le service militaire obligatoire. » — St. B. 1879, I, 27 février. — On ne peut s'empêcher de songer combien ces paroles étaient prophétiques, lorsqu'on voit que l'Autriche a déjà suivi l'Allemagne dans cette voie, que la Suisse est sur le point d'en faire autant, que la France s'y prépare et que, dans tous les pays, la question de l'Assurance obligatoire est posée et discutée.

(2) Rapp. de la Comm. Dr. s. 1879, V. n° 314.

(3) Voir dans la séance du 19 février 1880 la réponse faite par M. Hofmann, secrétaire d'État, à une interpellation de Stumm.

Neuf mois plus tard, le 3 novembre 1880, un simple particulier, M. Baare, industriel à Bochum, faisait paraître dans la revue « *Concordia* » un projet de loi par articles, organisant pour tous les ouvriers des fabriques l'Assurance obligatoire contre les accidents. Ce n'était plus là un simple vœu, mais un essai de réalisation. Le projet Baare ne s'occupait que de l'Assurance contre les accidents ; il y pourvoyait par une Caisse d'État ayant son siège à Berlin et des succursales dans tout l'Empire ; les charges étaient partagées entre les ouvriers, les patrons et les Communes (1). M. Baare devint aussitôt célèbre ; et l'on parle encore en Allemagne de l'émotion que causa la publication de ce projet. Le Gouvernement alors intervint, s'empara de l'idée ; et le 8 mars 1881, il déposait un projet de loi qui, sur les mêmes principes que le projet Baare, organisait l'Assurance obligatoire contre les accidents industriels.

Dans l'organisation de l'Assurance obligatoire, le Gouvernement allemand pensait trouver la seule amélioration possible de la condition des classes ouvrières ; amélioration, qui était considérée par lui comme le devoir de tout État et surtout de tout État chrétien (2). En satisfaisant quelques-unes des plus justes réclamations du peuple (3), elle le détournerait de la démocratie sociale (4).

(1) Le texte du projet Baare se trouve dans la « *Concordia* » année 1880, nos 37 et 38.

(2) Exposé des motifs, St. B. 1881, III, n° 41.

(3) Argument invoqué surtout par M. de Bismarck, cf. son discours dans la discussion en deuxième lecture. St. B. 1881, II, p. 713.

(4) Par le mot « *démocratie sociale* » nous traduisons l'expression allemande « *Sozial Demokratie* » dont on se sert pour désigner le parti qui a un si grand nombre de représentants au Reichstag.

Par cette amélioration de leur sort, les classes ouvrières participeraient — et c'était justice — aux bénéfices que l'industrie nationale retirait de la politique protectionniste dans laquelle l'Allemagne s'était engagée en 1870 (1). En apportant cette amélioration, le Gouvernement tenait d'ailleurs la promesse qu'il avait faite en 1878, pour arracher au Reichstag le vote de la loi contre les Socialistes, et comme une compensation de cette loi. Enfin, en venant au secours des ouvriers malheureux, on les empêche de tomber à la charge des Communes et de l'Assistance publique (Assistance obligatoire), et l'on dégrève le budget de l'Assistance publique (2). De la sorte, au lieu de faire supporter les charges des accidents industriels par les contribuables, on les fera supporter comme les autres frais de production par les consommateurs.

Pour l'Assurance obligatoire contre les accidents en particulier, le Gouvernement Allemand a pensé qu'elle était le seul moyen de donner à l'ouvrier la certitude qu'il ne res-

(1) Il est juste en effet que tous les agents de production, le travail comme le capital, profitent des avantages faits à la production nationale. Cette participation serait d'ailleurs pour les ouvriers une juste compensation, s'il est vrai, comme le disent les libre-échangistes, que la politique protectionniste fasse augmenter le prix des objets de première nécessité.

(2) L'Assurance ouvrière a eu en effet un contre-coup sur le budget de l'Assistance publique. D'après les chiffres publiés par le royaume de Saxe, en comparant le nombre des personnes secourues en 1880 à celui des personnes secourues en 1890, on constate une diminution de

43,34 %	pour les personnes secourues pour accidents
26,33 %	— — — maladies
14,14 %	— — — autres causes

Dans cet intervalle, la population a pourtant augmentée de 17,12 % — *Soz. polit. Centralblatt*, 1893, p. 300.

terait pas sans ressources en cas d'accident, de l'arracher ainsi à cet état d'insécurité sur son sort futur, qui est un si puissant ferment de démoralisation.

Une telle réforme serait donc, pensait-on, et de l'intérêt des ouvriers et de l'intérêt des patrons. De l'intérêt des ouvriers car ils auraient la certitude d'être dans tous les cas secourus. De l'intérêt des patrons, car ils paieraient une contribution minimale et fixe au lieu d'avoir à payer les indemnités imprévues et souvent si onéreuses, qu'entraîne pour eux leur responsabilité.

On ferait donc ainsi disparaître l'insécurité pour les ouvriers, l'insécurité pour les patrons et les procès, ces trois grands maux de toute législation de responsabilité.

La réforme n'aboutit pas tout de suite; proposée en 1881 elle ne fut acceptée qu'en 1884. Il y eut trois projets émis successivement par le Gouvernement.

Le premier projet fut déposé le 8 mars 1881. Il reproduisait le projet Baare. Il créait un établissement impérial d'Assurance avec un monopole, ayant son siège à Berlin et des succursales dans toute l'Allemagne. L'établissement fournirait des rentes aux victimes de tout accident dont les suites dureraient plus de 4 semaines; pendant les 4 premières semaines, les secours seraient accordés par une Assurance contre les maladies, que l'on organiserait plus tard. Les fonds devaient être fournis par les patrons, les ouvriers et l'État. Le Reichstag accepta le principe même de l'Assurance obligatoire, malgré une très vive opposition de quelques-uns de ses membres; mais il fit d'importantes modifications au projet: il repoussa en particulier la participation pécuniaire de l'État, augmenta celle des ouvriers, et à la place de l'établissement impérial, décida qu'il serait créé un établissement dans chaque État

fédéré. Ces établissements devaient être gérés par les États, et indépendants les uns des autres. Le Bundesrath rejeta le projet ainsi modifié (1).

Dans les discussions, on avait fait ressortir qu'il serait bon d'organiser d'abord l'Assurance contre les maladies, puisque c'était à la charge de cette Assurance qu'on laissait les secours à donner en cas d'accident pendant les quatre premières semaines. C'est ce que l'on fit. Un projet de loi organisant l'Assurance contre les maladies fut déposé le 29 avril 1882 (2).

Peu de jours après, le 8 mai 1882, le Gouvernement déposait un nouveau projet de loi sur l'Assurance contre les accidents. Il différait essentiellement du projet de 1881 quant à l'organisation de l'Assurance. Toutes les entreprises devaient être classées d'après le degré de danger qu'elles présentent, et groupées par classes de danger. Dans chaque *District*, les entreprises faisant partie d'une même classe de dangers devaient être réunies en Associations industrielles (*Betriebsgenossenschaften*). Chaque Association, absolument indépendante, et s'administrant elle-même, devait réunir les primes et payer les rentes... Ces organes d'Assurance ne devaient fournir des secours aux victimes que treize semaines après l'accident ; pendant les treize premières semaines, les secours seraient fournis par l'Assurance contre les maladies. Les charges devaient être supportées par les patrons (75 0/0) et par l'État (25 0/0). Les ouvriers ne devaient pas participer aux

(1) Sur tout cet historique, cf. PILOTY et aussi BÖDIKER *die Unf. Gesetzgeb. der europäischen Staaten* (1884), travail paru dans les *Staats = u. Sozialwiss Forschungen* de SCHMOLLER, t. V, 2^e cahier, p. 5, 41.

(2) Il est devenu la loi du 15 juin 1883.

charges de l'Assurance contre les accidents, pour compenser la façon dont on les faisait participer à l'Assurance contre les maladies. La fin de la session arriva, avant que le projet ne fut venu en discussion.

C'est seulement le troisième projet, déposé le 6 mars 1884, qui aboutit. Il conservait l'excellente idée, qui formait le trait original du projet de 1882, et qui consistait à grouper les entreprises pour faire servir ces groupements d'organes indépendants d'Assurance ; mais il groupait les entreprises en Associations professionnelles (*Berufsgenossenschaften*), par genres d'entreprises et non plus par classes de dangers. Il supprimait la contribution pécuniaire de l'État ; il exemptait les ouvriers de toute contribution, comme le projet de 1882 ; et comme lui aussi, faisait commencer au bout de la treizième semaine le paiement des secours. Ce projet fut accepté, presque sans modifications et devint la loi du 5 juill. 1884, que nous allons étudier.

C'est donc en un peu plus de trois ans (1) que fut menée à bonne fin cette œuvre que le prince de Bismarck avait faite sienne et exécutée avec une énergie et une rapidité dignes d'admiration.

Mais ce ne fut pas sans soulever une très vive opposition que le principe de l'Assurance obligatoire réussit à triompher. Il est remarquable pourtant que cette opposition de principe, très violente au début, disparut assez vite : à mieux étudier l'Assurance obligatoire, ses adversaires de la première heure s'adoucirent bientôt, et dans les discussions de 1884, ils apparaissent comme entièrement convertis. Nous insisterons un peu sur ce fait, car il y a, semble-t-il, une instruction à en tirer.

(1) Du 8 mars 1881, date où fut déposé le premier projet, au 6 juillet 1884, date de la loi.

En 1881, la lutte fut vive, soutenue surtout par le parti progressiste (1) (*Freisinnig*).

Les Progressistes reconnaissaient bien, il est vrai, que la législation sur la responsabilité en matière d'accidents du travail était injuste et funeste. Mais quelques-uns pensaient qu'il suffisait d'améliorer cette législation. Ils ne dirent d'ailleurs pas comment on aurait pu le faire (2).

Les autres pensaient que le remède se trouverait dans le développement libre de l'Assurance. Ils ne semblent pas, il est vrai, avoir beaucoup compté sur les Sociétés d'assurance proprement dite, car ils en parlèrent peu et ne firent aucun effort pour apporter sur leur nombre et leur importance des chiffres précis; mais ils comptaient beaucoup sur les Caisses de secours mutuels (*Gewerksvereine*). L'initiative privée, disaient-ils, avait déjà obtenu dans cette voie de brillants résultats; il fallait de plus espérer que les Communes useraient du droit à elle accordé par la loi du 8 avril 1876. Là était le vrai remède.

(1) Nous donnons du mot « *Freisinnig* » la traduction qui semble généralement adoptée en France, cf « La Vie politique à l'étranger ». L'histoire parlementaire de l'Assurance obligatoire en Allemagne offre ceci de particulier, qu'elle a été défendue par la droite, en particulier par le parti « *National-libéral* », où dominant les industriels, et attaquée par les partis que nous appellerions chez nous les partis « *d'extrême gauche* ». L'Assurance obligatoire a été inspirée en Allemagne par deux industriels (MM. Stumm et Baare), proposée par un Gouvernement monarchique qui venait de faire ses preuves contre la Démocratie sociale (loi de 1878), et soutenue par la haute bourgeoisie.

(2) Il ne fut en effet présenté aucun contre-projet ayant pour but l'amélioration de la législation sur la responsabilité; les deux seuls contre-projets qui furent présentés, le projet Ausfeld et le projet Buhl, proposaient tous deux l'Assurance obligatoire, mais sur des bases tout à fait différentes de celles adoptées par le projet gouvernemental.

Tous traitaient de *socialistes*, les partisans de l'Assurance obligatoire et faisaient de sombres peintures des conséquences qu'entraînerait ce premier pas dans une voie dangereuse (1).

Les partisans de l'Assurance obligatoire n'eurent pas de peine à montrer par les chiffres officiels, que les résultats obtenus par l'initiative privée ou par l'initiative des Communes étaient tout à fait insuffisants (2). C'était d'ailleurs à prévoir. Les ouvriers en effet ne se décident pas spontanément à s'assurer. D'autre part, on ne peut pas espérer que les Communes les y obligent, car les organes communaux manquent le plus souvent de l'énergie nécessaire pour cela ; ils sont d'ailleurs soit directement, soit indirectement sous l'influence de ceux des membres de la Commune qui s'opposent à l'Assurance obligatoire à cause des charges qu'elle entraînerait pour eux (3).

Quant au reproche de socialisme, il avait le don d'irriter particulièrement M. de Bismarck. Il y répondait un jour :

« D'après M. de Puttkamer, il semblerait que, de ce projet de loi, un très petit espace nous sépare de la bande « d'assasins de Hasselmann et des écrits incendiaires de « Most. Ce ne sont là que des ornements de rhétorique qui

(1) Il faut reconnaître que cette épithète de *socialiste*, si elle a un sens (sur son manque de sens, voy. l'art de M. d'HAUSSONVILLE, *Rev. des Deux-Mondes*, 15 juin 1890), s'appliquait assez bien au projet de 1881, qui créait comme organe d'Assurance une Caisse d'État. Elle ne s'applique évidemment pas du tout à la loi de 1884 et à ses Associations professionnelles indépendantes.

(2) Voir plus haut, p. 118 et 119.

(3) Cf. *Exposé des Mot. de la loi d'Ass. contre les malad.* DRUCKS. 1882-83, t. I, p. 23.

« n'ont aucun fondement ; *on abuse du grand nombre*
« *de significations du mot socialiste*. Nous voulons au
« contraire désarmer ce socialisme qui excite les masses,
« en lui enlevant les justes motifs dont il peut se servir
« pour cela (1) ».

Et M. de Hertling, rapporteur, faisait un jour cette sage réponse : « Il ne faut pas croire que la Commission ait lié
« cette réforme à une conception particulière de l'État et
« de ses devoirs ; elle a prétendu simplement apporter
« de la *question concrète* qui nous occupe la solution qui
« se présente comme la meilleure au point de vue de la jus-
« tice et de l'intérêt social (2) ».

Sage réponse, qui nous semble donner la note juste, indiquer nettement le point de vue auquel doivent être envisagées ces brûlantes questions.

Les adversaires de l'Assurance obligatoire ne tardèrent pas à comprendre la force des réponses qui avaient été faites à leurs objections. Déjà lors de la discussion de la loi sur les Maladies, en 1883, l'opposition de principe est bien moins vive. Eugène Richter, chef du parti progressiste prenant la parole dans la troisième lecture, déclare accepter le principe même de l'Assurance obligatoire et demande seulement que l'on permette aux sociétés privées d'assurance de continuer à vivre (3). Et lorsque le troisième projet de loi sur l'Assurance contre les accidents, qui allait devenir la loi, vint en discussion, le baron de Hertling rapporteur pouvait dire : « Quant à l'obligation à l'assurance, ceux

(1) Discussion générale. St. B. 1881, I, p. 714, colonne gauche en haut.

(2) Deuxième lecture, St. B. 1881, II, séance du 31 mai.

(3) St. B. 1882-83, t. IV, séance du 22 mai.

« qui ont assisté aux discussions de 1881, savent combien
« alors on dut discuter à fond cette question. Depuis, nous
« avons fait à ce sujet un pas significatif. Dans la Com-
« mission, il n'a pas été déposé de contre-projet pour
« écarter l'obligation elle-même, et ici non plus. Nous pou-
« vons donc conclure que nous sommes maintenant unanimes à penser que la solution de la question des Accidents doit être cherchée sur le terrain de l'obligation à l'Assurance. Là-dessus on peut dès avant la discussion considérer la question comme tranchée (1) ».

Et en effet, dans la discussion qui suivit, nulle opposition ne s'éleva sur ce point. Bien plus, on vit le parti progressiste se rallier expressément par la bouche de M. Rickert, un de ses chefs les plus autorisés, au principe de l'Assurance obligatoire. Dans la séance du 27 juin, M. Rickert, après avoir défendu son parti contre certains reproches qu'il jugeait immérités, ajoutait : « On a dit aussi que pour ce qui est de l'amélioration du sort des ouvriers, nous ne voulons rien faire dans le domaine de la législation, que nous ne voulons pas mettre à l'État de leur venir en aide par une obligation. Ceci aussi n'est pas vrai (2) ». Non seulement on n'attaque plus le principe de l'Assurance obligatoire, mais on se défend même de l'avoir attaqué.

Après avoir organisé l'Assurance contre les maladies par la loi du 15 juin 1883, et l'Assurance contre les accidents par la loi du 6 juillet 1884, le législateur allemand couronna son œuvre en organisant l'Assurance contre l'invalidité et la vieillesse par la loi du 22 juin 1889.

(1) St. B. 1884, t. II, séance 16 juin au début.

(2) St. B. 1884, t. II, séance 27 juin.

En même temps, par de nombreuses lois, il revenait sur l'Assurance contre les maladies et l'Assurance contre les accidents, pour les améliorer et pour étendre leur sphère d'application.

Voici l'ensemble des lois qui régissent chacune des branches de l'Assurance.

Assurance contre les accidents :

1° Loi du 6 juillet 1884, Unfall-Gesetz (U. G.).

2° Loi sur l'extension de l'Assurance contre les accidents et contre les maladies, 28 mai 1885, Ausdehnungs-Gesetz (A. G.).

3° Loi sur l'Assurance contre les accidents et contre les maladies pour les personnes occupées dans les entreprises agricoles et forestières, du 5 mai 1886, Landwirthschaft-Unfall-Gesetz (L. U. G.)

4° Loi sur l'Assurance contre les accidents pour les personnes occupées dans les entreprises de construction, du 11 juillet 1887, Bau-Unfall-Gesetz (B. U. G.).

5° Loi sur l'Assurance contre les accidents pour les marins et autres personnes employées dans la navigation, du 13 juillet 1887 (1), See-Unfall-Gesetz (S. U. G.).

Assurance contre les maladies :

Loi du 15 juin 1883, Krankenversicherungs-Gesetz (K. G.).

Loi du 28 janvier 1886 modifiant la précédente.

Lois citées ci-dessus au 2° et 3°.

Novelle du 10 avril 1892.

Assurance contre l'invalidité et la vieillesse.

Loi du 22 juin 1889, Invaliditäts-und Altersversicherungs-Gesetz (I. u. A. G.)

(1) Le Gouvernement prépare en ce moment une Novelle à la loi du 6 juillet 1884.

CHAPITRE II

PERSONNES SOUMISES A L'ASSURANCE

L'Assurance contre les accidents ne fut d'abord appliquée qu'aux entreprises industrielles, et seulement à quelques-unes d'entre elles. On voulait marcher avec prudence dans cette voie si nouvelle. Elle fut ensuite, et peu à peu, étendue à d'autres entreprises industrielles et à l'agriculture. Aujourd'hui, elle a une sphère d'application très étendue. Pourtant, il reste encore un certain nombre d'entreprises qui n'y sont pas soumises.

D'ailleurs, dans les entreprises même qui sont soumises à l'Assurance, celle-ci ne s'applique pas à toutes les personnes qui y sont occupées, mais à certaines classes de personnes seulement.

Nous étudierons dans deux paragraphes, quelles sont les classes de personnes et quels sont les genres d'entreprises soumis à l'Assurance.

§ 1. — Classes de personnes soumises à l'Assurance.

En principe, deux classes de personnes sont soumises à l'Assurance ; ce sont :

1° Les ouvriers.

2° Les employés gagnant moins de 2,000 m. par an.

« Tous les ouvriers, dit la loi, et tous les employés dont

« le gain annuel ne dépasse pas 2,000 m. en salaire ou en traitement sont assurés ».

Par le fait seul qu'une personne fait partie de l'une de ces deux classes et qu'elle est occupée dans une entreprise soumise à l'Assurance, *elle est assurée*, suivant l'heureuse expression de la loi allemande (1).

L'Assurance peut aussi s'étendre à certains entrepreneurs ; mais ce n'est là qu'une exception, qu'il convient d'étudier à part, comme le fait la loi elle-même.

1° *Ouvriers*. — La loi ne dit pas ce qu'elle entend par ouvrier ; mais la chose ne fait pas de difficulté. Les auteurs donnent tous du mot à peu près la définition suivante : « Un ouvrier est celui qui librement et par profession loue sa force physique de travail (2) ».

On s'accorde à reconnaître que les personnes fournissant un travail intellectuel ne peuvent pas être comprises parmi les ouvriers : par exemple les gens occupés dans des bureaux, les artistes, les musiciens d'un théâtre, etc., etc. (3).

(1) La loi d'Assurance contre les accidents maritimes ne procède pas comme les autres lois pour la désignation des personnes soumises à l'Assurance ; elle procède par une énumération (S. U. G. § 1, al. 1) ; nous la donnons ici en note dans un intérêt d'ordre et de clarté. « Sont soumis à l'Assurance, dit cette loi, les personnes qui appartiennent aux bateaux allemands comme matelots, personnes de l'équipage, machinistes, surveillants, ou qui appartiennent en toute autre qualité au personnel du bateau ; mais les matelots, seulement lorsqu'ils touchent un salaire ou un traitement. »

(2) Dans la définition du mot « ouvrier », tout le monde s'accorde pour faire entrer l'idée de travail exercé librement. Cela exclut les détenus et peut-être aussi les gens astreints au travail dans les hôpitaux et établissements analogues ; voy. plus loin.

(3) Un certain nombre des personnes fournissant un travail intellectuel sont, il est vrai, soumises à l'Assurance comme rentrant dans

Cette exclusion a d'ailleurs peu d'importance pour l'Assurance contre les accidents, les travaux intellectuels étant peu dangereux à ce point de vue. Elle a au contraire une grande importance pratique pour l'Assurance contre les maladies.

Tous les ouvriers sont soumis à l'Assurance, sans différence de sexe, ni d'âge, ni de nationalité.

Il ne s'est élevé là-dessus dans la pratique que des difficultés de détails; nous en citerons deux qui sont, la première surtout, d'un intérêt un peu général.

La femme qui travaille dans l'industrie de son mari, et le mari qui travaille dans l'industrie de sa femme, peuvent-ils être considérés comme ouvriers occupés dans cette industrie? La question a un intérêt pratique, surtout pour l'agriculture. L'Office impérial d'Assurance (1) admet la négative; mais sa solution est vivement critiquée par les auteurs (2).

On discute aussi la question de savoir si les personnes

la catégorie des « employés. » Mais la question de savoir de laquelle des deux catégories on fait partie a un intérêt pratique assez grand. Le sens que la loi donne au mot « employé » est en effet, nous le verrons, très restrictif; d'autre part, les *employés* ne sont soumis à l'Assurance que s'ils gagnent moins de 2.000 m.

(1) L'Office impérial d'assurance (Reichsversicherungsamt) est un corps composé de fonctionnaires et de représentants des patrons et des assurés, qui a un droit de surveillance et de juridiction en matière d'assurance ouvrière. Il publie un journal officiel (*Amtliche Nachrichten*) où l'on trouve des renseignements précieux.

(2) La conception du mariage, dit l'Office d'assurance, comme communauté d'existence entre deux personnes, et l'égalité qui s'établit entre elles, s'oppose à toute dépendance économique de l'une envers l'autre (A. N. t. IV, n° 592); contra Piloty « das Reichs Unfallversicherungsrecht » t. I, p. 220.

astreintes au travail dans les colonies de travailleurs, hôpitaux et autres établissements de bienfaisance sont des ouvriers. Car l'idée de liberté semble constitutive de la notion d'ouvrier; or, si ces personnes sont entrées librement dans l'établissement et peuvent en sortir librement, elles sont pourtant moralement obligées à travailler, en ce qu'elles sont exclues de l'établissement si elles s'y refusent. Il y a des décisions de l'Office impérial dans les deux sens (1).

Il résulte du silence de la loi cette conséquence pratique importante que l'ouvrier est assuré quelle que soit la durée de son engagement, même s'il n'y a pas d'engagement du tout et s'il n'est occupé que momentanément (2).

2° *Employés*. — Les dispositions légales à ce sujet peuvent se résumer en trois propositions.

1° La règle est la suivante : sont assurés, les employés qui ne gagnent annuellement pas plus de 2.000 m. en salaire ou traitement. (*Lohn oder Gehalt*.) U. G. § 1.

2° A cette règle il est fait une exception pour l'agricul-

(1) Par exemple, pour l'affirmative, A. N. III, 313; IV, 537, pour la négative A. N. V, 702. Cette incertitude a des inconvénients pratiques considérables et a soulevé de vives réclamations (voyez les paroles de M. Bödiker, président de l'Office au Congrès de Berne, Proc. Verb. p. 609). Le projet de Nouvelle en ce moment en préparation, et qui doit étendre le domaine de l'Assurance contre les accidents, l'étendra, paraît-il, en particulier « aux habitants des établissements de prisonniers, de correction, de pauvres et de malades. »

(2) Au contraire, les ouvriers ne sont soumis à l'Assurance contre les maladies que « si leur occupation n'est pas limitée à moins de huit jours par la nature de son objet ou par les termes du contrat (K. G. § 1, al. 2).

ture, et qui s'explique suffisamment par les conditions particulières de cette branche de l'Assurance. Dans l'agriculture, la loi se contente de dire que les employés sont soumis à l'Assurance ; et elle laisse à chaque Corporation professionnelle le soin de décider, pour son ressort, qu'elles personnes doivent être considérées comme « employés » (L. U. G. § 1, al. 4).

Cette détermination ne peut porter que sur des classes de personnes ou sur des personnes prises individuellement. Les Corporations n'ont en outre pas le droit de ranger parmi les *employés* des personnes qui sont des *ouvriers* au sens légal du mot (1).

3° En troisième lieu, la loi permet à toutes les Corporations professionnelles de soumettre par statut à l'Assurance les employés gagnant plus de 2.000 m. par an (2).

Nous n'avons de développement à donner que sur la première de ces dispositions.

Le chiffre de 2.000 m. peut paraître élevé ; « la loi n'a pas cru devoir fixer un chiffre plus bas, elle a craint de soustraire par là à l'obligation la nombreuse classe des contremaîtres qu'il importait d'y soumettre (3) ».

Sur cette disposition par laquelle la loi soumet à l'Assurance tous les employés gagnant annuellement moins de 2.000 m., deux questions se posent : qui est employé ? — et comment calcule-t-on le gain annuel d'un employé ?

(1) Piloty, I. 226.

(2) Cette disposition se retrouve dans toutes les lois d'Assurance contre les accidents, sauf dans la loi sur les accidents maritimes pour laquelle on a adopté sur toute cette question un mode de réglementation un peu différent : U. G. § 2, al. 1. — L. G. § 2, al. 2. — B. G. § 2, al. 2.

(3) Exposé des Motifs.

a). Comme pour les ouvriers, la loi allemande ne dit pas ce qu'elle entend par « employés » ; et l'omission, qui n'a pas d'importance pour les ouvriers, semble au contraire être ici tout à fait regrettable.

Elle a eu pour résultat d'amener la jurisprudence à l'interprétation suivante. L'Office impérial distingue entre les employés de l'entreprise (*Betriebsbeamte*) et les employés de bureau (*Bureaubeamte*). Les employés de l'entreprise sont seuls considérés par lui comme « employés » (1); et ce sont uniquement les employés ayant la direction ou la surveillance de l'entreprise ou des ouvriers. La liste complète se tire de la loi du 7 juin 1871 (§ 2) sur la responsabilité ; ce sont les personnes que cette loi considère comme représentants du patron et dont la faute entraîne la responsabilité civile du patron. La liste comprend : « les chargés « de pouvoirs, ou représentants, ou toute personne préposée à la direction ou à la surveillance des ouvriers ».

En fait, il faut remarquer que cette exclusion des employés de bureau n'a pas une très grande importance pratique, leur genre de travail les exposant peu aux accidents. Ils n'en sont pourtant pas absolument à l'abri : le seul fait que leur bureau se trouve à côté d'une fabrique, qu'ils peuvent avoir à traverser l'atelier, etc., pouvant être pour eux la cause d'accidents (2).

(1) A. N. I, 10, 68. Toute l'argumentation de la jurisprudence semble reposer sur le mot « *Betriebsbeamte* » dont se sert la loi pour désigner les employés.

(2) La loi d'Assurance contre les maladies emploie avec raison une formule très générale soumettant à l'Assurance « toutes les personnes occupées contre salaire ou traitement », ce qui comprend évidemment les employés de bureau. Mais la loi contre l'invalidité et la vieillesse

Les personnes occupées comme « employés » dans des entreprises soumises à l'Assurance mais appartenant à l'Empire, aux États fédérés ou aux Communes, sont, dans des mesures diverses, soustraites à l'Assurance. L'ensemble de ces exceptions, provenant de différents textes et assez compliquées, peut se résumer ainsi :

Dans les entreprises appartenant à l'Empire (entreprises dépendant de l'armée, de la marine ou de l'administration impériales), tous les employés échappent à l'obligation de l'Assurance, en vertu de la loi impériale du 15 mars 1886 sur les secours à accorder aux fonctionnaires impériaux (1). La raison en est que cette même loi donne aux fonctionnaires impériaux un droit, en cas d'accident, à des secours qui ont paru rendre inutile l'obligation à l'Assurance (2).

Dans les entreprises dépendant des États fédérés ou des Communes, les employés ne sont pas assurés dans deux cas seulement : 1° Lorsqu'ils ont un traitement fixe et droit à une pension ; 2° Lorsque la législation de l'État ou le statut de la Commune accordent à ces employés, pour le cas d'accident, des secours au moins égaux à ceux qui sont accordés par la loi du 15 mars 1886, aux fonctionnaires de l'Empire (3). La très grande majorité

emploi, comme la loi contre les accidents, l'expression « Betriebsbeamte. » L'exclusion des employés de bureau semble en résulter ; et elle aurait là une grande importance pratique. — K. G. § 1. — I. u A. G. § 1. al. 2.

(1) Reichsges. 15 mars 1886, §§ 1, 2, 11.

(2) Ces secours consistent en une pension à la victime ou à sa veuve (Reichsg. 15 mars 1886. § 4 à 5).

(3) Le premier cas est prévu par la loi contre les accidents (U. G. § 4) ; le second, par la loi impériale elle-même du 15 mars 1886.

des États fédérés et des Communes ont accordé à leurs employés ce minimum de secours (1).

Il se trouve donc que tous les employés de l'Empire, et en fait la grande majorité des employés des États fédérés et des Communes, sont soustraits à l'Assurance contre les accidents.

b) La loi fixe la façon dont on doit calculer le gain annuel d'un employé pour savoir s'il est ou s'il n'est pas soumis à l'Assurance (2).

Si l'employé est payé au mois, on multiplie ce traitement mensuel par 12 — s'il est payé à la semaine on multiplie ce salaire hebdomadaire par 52 — s'il est payé à la journée on multiplie le salaire quotidien moyen (3) par 300, même si en fait l'employé a été occupé plus ou moins de 300 jours (U. G. § 3).

On compte comme traitement tous les paiements en argent; qu'ils soient fixes ou non fixes (étrennes du jour de l'an); et aussi lorsqu'ils sont faits sous forme de parts aux bénéfices.

On compte aussi les paiements en nature (logement, nourriture, chauffage...), mais seulement lorsqu'ils sont fixes (4). Leur valeur est estimée par la Corporation professionnelle, (sauf recours par les voies ordinaires), d'après les prix moyens locaux (5).

(1) Piloty, I. p. 228.

(2) L'appréciation du salaire des ouvriers et des employés, pour le calcul de la rente à leur allouer en cas d'accident, est faite d'après des règles un peu différentes que nous indiquerons plus tard.

(3) La loi ne dit pas quelle période on doit prendre pour calculer ce salaire quotidien moyen.

(4) Ainsi le décide l'Office impérial : A. N, III, 378.

(5) Cf. WOEDTKE, *Comment.* U. G. § 3, note 2.

On ne compte naturellement pas comme traitement les paiements qui sont des compensations de dépenses : frais de déplacements, etc... (1).

Telles sont les personnes qui, comme ouvriers ou employés, sont soumises par la loi à l'Assurance contre les accidents. La loi a pensé en outre qu'il pouvait être bon de permettre à l'entrepreneur d'étendre l'Assurance à des personnes occupées dans son entreprise et ne rentrant dans aucune des deux catégories précédentes. Ce droit est donné par la loi elle-même aux entrepreneurs d'agriculture et de sylviculture (L. U. G. § 2, al. 1.) et aux entrepreneurs de constructions (B. U. G. § 2, al. 1). A tous les autres entrepreneurs, ce droit peut être accordé par le statut de la Corporation professionnelle (U. G. § 2, al. 2).

Entrepreneurs. — Comme nous l'avons dit, l'Assurance peut s'étendre aussi aux entrepreneurs, mais ce n'est là qu'une exception. L'intérêt des entrepreneurs à être assurés est évident, puisqu'ils sont eux aussi exposés aux accidents. Il est surtout très grand pour les petits entrepreneurs, pour lesquels les suites d'un accident peuvent être très onéreuses, au point de leur interdire même parfois la continuation de leur entreprise.

Le législateur a réglé cette question de la façon suivante.

Les entrepreneurs sont soumis à l'Assurance contre les accidents tantôt obligatoirement, tantôt volontairement.

L'obligation à l'Assurance ne se rencontre pour les entrepreneurs que dans une seule branche, dans l'agriculture. Ce n'est pas la loi elle-même qui l'édicte. La loi se contente :

(1) A. N. V, 730.

1^o de donner à chaque Corporation agricole le droit d'imposer l'Assurance à tous les entrepreneurs de son ressort dont le gain annuel ne dépasse pas 2,000 m. (1); et 2^o de donner aux législations des Etats fédérés le droit d'imposer à tous les entrepreneurs agricoles cette obligation, dans les conditions qu'elles jugeront convenables (2).

En exécution de cette dernière disposition, tous les chefs d'entreprises d'agriculture et de sylviculture ont été soumis à l'assurance *quel que fut leur gain annuel* dans tous les Etats dont les noms suivent : Bavière, Saxe, Wurtemberg, Bades, Hesse, Saxe-Meiningen. Ils n'y sont soumis qu'autant que leur gain annuelle ne dépasse pas 2,000 m. dans le duché de Schwarzbourg-Sondershausen et sur le territoire de Hambourg. Dans le duché de Schombourg-Lippe, ils y sont soumis lorsque leur gain annuel ne dépasse pas 2,000 m. et à la condition qu'ils soient aussi occupés comme ouvriers dans une autre entreprise également soumise à l'Assurance (3).

Quant au droit pour les entrepreneurs de se soumettre volontairement à l'Assurance, il est accordé par la loi elle-même dans certaines entreprises, et il peut être accordé à tous les autres entrepreneurs par le statut de leur Corporation professionnelle. Les entreprises dans lesquelles la loi elle-même accorde ce droit, sont : les entreprises de l'agriculture et de la sylviculture L. G. § 2, al. 1. — et les entreprises de constructions (B. G. § 2, al. 4); mais dans les unes comme dans les autres, seulement pour les entrepreneurs gagnant moins de 2,000 m. par an.

(1) L. G. § 2, al. 2.

(2) L. G. § 1, al. 3.

(3) Piloty, I, 233-236.

§ 2. — Entreprises soumises à l'Assurance.

Nous appellerons *entreprise* ce qui est le domaine de l'Assurance, faute d'un meilleur mot pour traduire l'expression allemande *Betrieb* et en attribuant à ce mot le sens précis suivant, « activité déployée, c'est-à-dire ensemble d'actes accomplis dans un but économique » (1).

Le nombre des entreprises soumises à l'Assurance n'a pas été fixé en une fois, mais peu à peu, par un très grand nombre de lois. Cela jette une grande confusion sur la matière, et à ce point de vue, comme à bien d'autres, le besoin d'une codification des lois Allemandes sur l'Assurance se fait vivement sentir. Mais cette méthode s'imposait au législateur ouvrant la voie. Dans l'énumération de ces entreprises, nous n'imiterons pas les auteurs

(1) Sur la définition du mot « *Betrieb* » voir Piloty, I, 190 et s. « Le mot entreprise, dit M. Gide, est le terme consacré dans le vocabulaire de l'économie politique ; il indique le groupement libre d'un plus ou moins grand nombre d'individus dans lesquels l'un, le patron, fournit le capital, les instruments, la terre, et les autres, les salariés, la force du travail. » — Principes d'écon. pol., 4^e édit., p. 162. — On remarquera que la définition du mot « *Betrieb* » donnée au texte, et que nous empruntons à M. Piloty, est sensiblement plus générale que la définition du mot « entreprise » donnée par M. Gide ; en effet, elle ne comprend pas seulement les cas où se rencontre « ce groupement d'individus dont les uns fournissent le capital ou la terre, les autres le travail », mais aussi les cas où tous les agents de la production sont fournis par le même individu. La différence se montre en particulier dans l'agriculture où le mot « entreprise », au sens que lui donne M. Gide, trouverait bien rarement emploi. Nous traduirons pourtant le mot « *Betrieb* » par « entreprise » faute d'un meilleur terme. Cela n'aura, nous l'espérons, pas d'inconvénients, après les explications que nous venons de donner.

allemands qui étudient chaque loi l'une après l'autre. Ce procédé peut être bon pour l'histoire du développement de l'Assurance obligatoire ; il montre en particulier comment, en ces matières, une fois le premier pas fait, le législateur ne peut plus s'arrêter en route. Mais ce procédé nous semble rendre bien difficile l'intelligence de la législation actuelle.

Pour déterminer les entreprises qui sont soumises à l'Assurance, le législateur allemand ne procède généralement pas par définition, ni par exemples ; mais il procède — sauf dans la loi sur l'agriculture — par énumérations limitatives excessivement détaillées (1). Cette méthode a l'avantage de préciser tout de suite, d'une façon évidente, le domaine de la loi et de ne pas l'étendre du premier coup d'une manière exagérée. Elle laisse ainsi moins de place à l'arbitraire des tribunaux. Mais elle le remplace par l'arbitraire du législateur ; et des genres d'entreprises se trouvent ainsi être exclus de l'Assurance sans raisons sérieuses, par simple omission souvent.

Le législateur a corrigé ce que cette méthode pouvait avoir de fâcheux en donnant au *Bundesrath* le droit d'aug-

(1) Voici un exemple pour faire comprendre combien sont détaillées les énumérations de la loi. Nous l'empruntons aux entreprises qui se rapportent à l'industrie de la construction : la loi de 1884 (§ 1, al. 2) énumère quelques-unes de ces entreprises, les maçons, les charpentiers, les couvreurs de toits, les tailleurs de pierre et les fontainiers ainsi que les ramoneurs ; à quoi les décrets du Bundesrath (22 janv. 1885, 27 mai 1886) ajoutent les peintres, les musiciens et quelques autres ; à quoi enfin, la loi d'Assurance contre les accidents dans les constructions (Bau-Unfall-Versich. G. du 11 juillet 1887) en ajoute encore d'autres.

menter et de diminuer la liste des entreprises soumises à l'Assurance (1).

En définitive, la méthode semble avoir réussi à l'Allemagne, grâce à cette compétence qu'elle a eu la précaution de donner au « *Bundesrath* » ; grâce aussi, il faut le dire, à l'énergie tout à fait remarquable, avec laquelle le Gouvernement est intervenu législativement, sans relâche, pour améliorer son œuvre et en combler les lacunes.

Les économistes rangent les « *entreprises* » en trois catégories ; ou, pour parler plus correctement, les activités déployées dans un but économique se manifestent, disent-ils, dans trois directions diverses : l'industrie agricole, l'industrie manufacturière, l'industrie commerciale. C'est ce que dans le langage ordinaire on appelle l'agriculture, l'industrie proprement dite, le commerce. L'agriculture et l'industrie sont l'appareil producteur ; le commerce est l'appareil distributeur, il fait parvenir aux consommateurs les produits des industries agricole et manufacturière, et joue dans l'organisme social le même rôle que la circulation dans un organisme animal.

Nous énumérerons, dans chacune de ces trois branches de l'activité économique, les « *entreprises* » que la loi allemande soumet à l'Assurance. Nous serons d'ailleurs très sobres de détails, et passerons sous silence la plupart des innombrables questions de droit ou de fait que soulève la détermination précise des entreprises soumises à l'Assurance. Des explications plus détaillées seraient extrêmement fastidieuses et sans intérêt pour des lecteurs français (2).

(1) U. G. §. 4, al. 7 et 8.

(2) Nous n'étudierons que deux de ces questions, les seules offrant un intérêt général : la question de savoir ce qu'il faut entendre par « *fabriques* » et la question des « *entreprises accessoires* ».

Commerce. — Les entreprises commerciales (banques, magasins...) étant rarement dangereuses, le législateur allemand n'a soumis qu'un très petit nombre d'entre elles à l'Assurance contre les accidents. Il n'y soumet que les entreprises de transport et les entreprises qui facilitent les transports (1).

L'Assurance contre les accidents s'étend aux entreprises de transport suivantes :

Transports par terre : entreprises de chemin de fer — entreprises de voitures (A. G. § 1, chiffres 2 et 3).

Transports par eau. — L'Assurance s'applique d'abord à la navigation intérieure, à la prame, au flottage, au bachotage et au hâlage (A. G. § 1, chif. 3). Elle s'applique ensuite aux entreprises de transports maritimes (S. G. §. 1, chif. 1.) Sont expressément exclus de l'Assurance les bateaux qui ne cubent pas plus de 50 m.q. et les bateaux de pêche (S. U. G. §. 1, chif. 2) (2).

L'Assurance contre les accidents s'étend enfin à un certain nombre d'entreprises commerciales que le législateur a jugées dangereuses et qui font pour ainsi dire partie des précédentes en ce qu'elles en sont comme des accessoires.

(1) Certains auteurs font entrer les entreprises de transport dans l'industrie manufacturière, et disent alors que l'Assurance allemande ne s'applique pas au commerce, mais seulement à l'industrie et à l'agriculture. C'est là une erreur, car les entreprises de transport servent bien évidemment à la distribution et font par conséquent partie des entreprises commerciales.

(2) La dernière de ces deux exceptions se comprend mal, car les entreprises de la pêche sont certes dangereuses ; elle s'explique par des raisons techniques (cf. Exposé des motifs. St. B. 1887, III, n° 6, p. 48, colonne 2). Sa suppression est depuis longtemps demandée (Pil. I, p. 308 ; n° 1).

En voici l'énumération :

le dragage, qui rend possible la navigation fluviale (A. G. § 1, chif. 2);

les arrimeurs, les chargeurs, les trieurs jurés, les peseurs, les mesureurs, les experts (A. G. § 1, chif. 5);

les entreprises d'expédition ou plus exactement les intermédiaires de transport; en outre, les docks et magasins généraux (A. G. § 1, chif. 4);

les docks flottants et établissements analogues, les entreprises servant à l'exercice du pilotage, du sauvetage des personnes et des marchandises en cas de naufrage, de la surveillance, de l'éclairage et de l'entretien des eaux (A. G. § 1, chif. 2).

Industrie. — Pour ne pas se perdre au milieu des entreprises industrielles qui sont soumises à l'Assurance contre les accidents, il importe de faire remarquer, tout d'abord, que le législateur allemand a édicté ici deux dispositions générales et de bien les mettre en évidence. Ces deux dispositions générales sont les suivantes :

1^o Sont soumises à l'Assurance toutes les fabriques (U. G. § 1, al. 1).

2^o Lui sont en outre soumises, toutes les entreprises dans lesquelles il est fait usage d'une chaudière à vapeur ou d'un moteur mu par une force élémentaire (vent, eau, vapeur, gaz, air chaud, etc...) (1). U. G. § 1, al. 3.

Toute entreprise industrielle, qui rentre dans l'une ou

(1) Les animaux ne sont naturellement pas compris dans l'énumération, car ils ne sont pas une force élémentaire. Les animaux ne sont d'ailleurs guère employés comme force motrice que dans l'agriculture ou les transports.

l'autre de ces deux catégories, est par là seul soumise à l'Assurance.

Le législateur allemand a ensuite énuméré un grand nombre d'entreprises industrielles, et les soumet nommément à l'Assurance. Elles y sont donc soumises, sans qu'on ait à rechercher si elles rentrent ou non dans les deux catégories précédentes. Ces entreprises sont énumérées pêle-mêle par les cinq lois qui régissent la matière ; nous les énumérerons en les classant par groupes.

Entreprises minières — : les mines, salines, établissements de manipulation (1), carrières et minières (2) (U. G. § 4, al. 4).

Entreprises de construction. — Pour ces entreprises, une confusion indiscrutable a régné jusqu'en 1887. La loi du 6 juillet 1884 soumettait à l'Assurance certaines entreprises de construction qu'elle énumérait limitativement ; la loi d'extension du 28 mai 1885 avait augmenté la liste ; puis la loi du 5 mai 1886 sur l'agriculture ; puis enfin trois décrets du Bundesrath. Personne ne s'y reconnaissait plus. Il fallait distinguer entre les constructions au dessus du sol (*Hochbauarbeiten*) et les constructions au-dessous du sol (*Tiefbauarbeiten*) : les entreprises ayant trait aux constructions au dessus du sol étaient un général soumises à l'Assurance, à l'exception de quelques-unes pourtant ; au

(1) Le mot allemand est « Aufbereitungsanstalt », il désigne « les établissements industriels pour le nettoyage mécanique des minerais extraits des mines. » WAGNER : *Handbuch der chemischen Technologie*, 10^e éd.

(2) Les minières (en allemand « Gräbereie ou Grube ») sont des exploitations à ciel ouvert. Elles diffèrent en cela des mines (Bergwerke) qui sont des exploitations souterraines.

contraire, les entreprises ayant trait aux constructions au-dessous du sol y échappaient, quelques-unes pourtant y étaient soumises (1). La loi du 11 juillet 1887 est venue faire cesser cet état de choses. Aujourd'hui, toutes les entreprises qui ont trait à la construction, à l'entretien ou à la démolition de bâtiments sont soumises à l'Assurance, depuis les maçons, jusqu'aux charpentiers, peintres et ramoneurs (Bau, G. § 1).

Enfin, sont encore soumises à l'Assurance toutes les entreprises dépendant de l'administration de la guerre ou de la marine (Aus. G. § 1, al. 1).

En somme, aujourd'hui, l'Assurance s'étend en Allemagne à toutes les entreprises industrielles sauf aux métiers manuels (2). Les métiers manuels en effet échappent encore à l'Assurance, à moins que, faisant usage d'une chaudière à vapeur ou d'un moteur mu par une force élémentaire, ils rentrent dans la deuxième des dispositions générales indiquées plus haut. Les métiers manuels ont été exceptés jusqu'à ce jour, parce qu'ils étaient considérés comme peu dangereux. Mais la Nouvelle en préparation doit, paraît-il, faire disparaître cette dernière exception sur la demande des intéressés eux-mêmes.

Sans entrer à ce sujet dans de plus amples détails, nous

(1) Cette distinction a encore un certain intérêt aujourd'hui, car les « Tiefbauarbeiten » et les « Hochbauarbeiten » forment des Corporations professionnelles distinctes. Voici quelques-uns des travaux que la loi cite comme « Tiefbauarbeiten » : les travaux de construction pour chemins de fer, canaux, routes, fleuves, digues (Bau, G. § 4, al. 1). Faute de meilleur terme nous avons employé l'expression de « construction au-dessous du sol » mais on voit qu'elle rend assez mal le sens de l'expression allemande.

(2) Menuisiers, cordonniers, bouchers, etc.

nous contenterons de dire ce que la loi allemande entend par *fabriques*.

La question se pose dans les législations industrielles de tous les pays. Elle peut se trancher de deux façons : ou bien le législateur définit lui-même ce mot ; ou bien il laisse aux tribunaux le soin de l'interpréter.

La loi allemande ne donne pas de définition du mot *fabrique*, pour cette raison, dit l'Exposé des motifs, que les efforts faits dans les pays étrangers pour fixer cette définition ont été vains (1). Elle énumère pourtant un certain nombre des caractères auxquels on reconnaît les *fabriques* ; mais elle admet en même temps qu'il existe d'autres caractères, et que des établissements manquant

(1) L'Exposé des motifs rappelle en particulier les tentatives faites dans ce sens par la législation suisse. L'exemple n'est pas très bien choisi, car la législation suisse, tout en donnant une définition du mot *fabrique*, laisse le Conseil fédéral souverain juge de décider dans les cas douteux. Cette solution est donc analogue à celle à laquelle s'est arrêté le législateur allemand. La législation suisse à cet égard est contenue dans l'article 1 de la loi du 23 mars 1877, qui définit ainsi la *fabrique* :

« Tout établissement industriel où un nombre plus ou moins considérable d'ouvriers sont occupés simultanément et régulièrement hors de leur demeure et dans un local fermé, doit être considéré comme *fabrique*...

« Lorsqu'il y a doute sur la question de savoir si un établissement industriel doit ou non être rangé dans la catégorie des *fabriques*, le Conseil fédéral prononce en dernier ressort, après avoir pris le préavis du gouvernement cantonal ».

Le Conseil fédéral, dans son arrêt du 3 juin 1891, a formulé les principes dont il s'inspire pour distinguer les *fabriques* des autres établissements industriels, cf. Jay « la Question ouvrière en Suisse », p. 12 et 13.

de ceux énumérés par elle peuvent pourtant être des fabriques. L'Office impérial d'assurance décidera.

La loi allemande nous semble avoir adopté par là le système le plus pratique. Il est absolument impossible au législateur de connaître et surtout d'embrasser dans une définition les formes, les caractères variés à l'infini que revêtent les fabriques dans l'industrie moderne. D'ailleurs, les transformations sont incessantes : d'anciennes formes disparaissent, de nouvelles apparaissent. En s'abstenant de donner une définition, le législateur a donc évité les oublis, les exclusions sans raisons, l'arbitraire de la loi. Mais, d'autre part, en fixant lui-même quelques-uns des principaux et *certain*s caractères que revêtent les fabriques, il a limité l'arbitraire des tribunaux. Il faut noter, en outre, qu'ici il n'y a qu'un tribunal, l'Office impérial d'assurance, et que, par suite, l'unité de la jurisprudence est certaine.

Les criteria énumérés par la loi sont les suivants (U. G, § 1, alin. 4) :

Sont *fabriques*, les établissements dans lesquels sont industriellement préparés ou transformés des objets et qui emploient régulièrement dans ce but au moins 10 ouvriers.

Sont encore *fabriques*, les établissements où sont *produits* des matières ou des objets explosifs, quel que soit le nombre des ouvriers.

Quant à la jurisprudence de l'Office d'assurance sur ce sujet elle est considérable et nous ne pouvons la faire connaître ici ; les principales raisons sur lesquelles il fonde ses décisions et range certains établissements parmi les « *fabriques* » sont : l'importance de l'établissement (nombre des ouvriers, nombre et genre des machines employées, étendue du local, quantité et prix des produits) ; le danger

de l'industrie (par exemple pour les établissements qui emploient moins de 10 ouvriers, et qui ne font qu'*utiliser* des matières ou des objets explosifs).

Il est curieux, en outre, de remarquer que l'Office d'assurance décide parfois et range des établissements au nombre des fabriques, sans donner de raisons (1).

La jurisprudence de l'Office d'assurance dans son ensemble — et l'on peut en juger par les quelques exemples cités ici — semble ne pas se préoccuper de rechercher théoriquement quels établissements sont à strictement parler des *fabriques* (2), pour les soumettre tous à l'Assurance et en exclure tous les autres. Elle semble plutôt, parmi tous les établissements auxquels ce mot, peu précis en lui-même, peut s'appliquer, attribuer la qualité de *fabriques* à ceux qui, pour des raisons pratiques (3), lui paraissent devoir être soumis à l'Assurance.

Agriculture et sylviculture. C'est seulement la loi du 5 mai 1886 qui étendit l'Assurance à l'agriculture et à la sylviculture. On pensa qu'il serait injuste de ne pas le faire, car les accidents y sont aussi nombreux que dans l'industrie (4). Il n'y avait donc aucune raison de faire

(1) A. N. I. 1, 2, 89; II, 118, 245; III, 282, 300, 384 et bien d'autres cf. là-dessus SCHMITZ « Sammlung der Bescheide des R. V. A. 1888, p. 27... FREUND. « die Rekurs Entscheidungen des R. V. A. 1889, § 5, Anm. 20. Zu Abst. 5.

(2) Non pas au sens légal du mot parce qu'il n'en a pas, la loi n'ayant pas donné de définition; mais au sens vulgaire du mot.

(3) Par exemple les dangers du travail — le nombre des « employés » alors même que celui des ouvriers est inférieur à 10... etc.

(4) L'expérience a prouvé que les accidents sont très fréquents dans l'agriculture et la sylviculture, plus fréquents qu'on ne le croit généralement. L'Allemagne ne nous fournit pas là-dessus de chiffres

aux ouvriers de l'industrie une situation privilégiée ; cela aurait d'ailleurs la fâcheuse conséquence d'attirer les paysans dans les villes. Cette extension rencontra, il est vrai, des adversaires. Ils objectaient qu'il serait difficile d'organiser l'Assurance pour des ouvriers qui, comme les ouvriers de l'agriculture, sont tantôt ici, tantôt là, ne sont employés qu'en passant et n'ont pas de patron déterminé. Ce n'était là qu'une objection tenant à la difficulté d'organisation et qui n'a pas tardé à disparaître devant la façon dont la loi organisait l'Assurance pour l'agriculture et la sylviculture.

Le législateur allemand a abandonné ici le système d'énumération : *toutes* les entreprises agricoles et forestières sont soumises à l'Assurance, exceptés les jardins de maison et d'ornement (L. G. § 1. al. 1 et 5).

La loi ne dit pas ce qu'elle entend par agriculture et sylviculture ; elle laisse à l'Office impérial d'assurance le soin

précis parce qu'on ne connaît pas encore exactement le nombre des ouvriers agricoles et forestiers ; cf. Office du trav. « Étude statist. des accidents du trav. » p. 11. Voy. dans un art. de M. Gruner. *Bull. du Comité perman. du Congrès des Accid. du trav.* 1892, p. 32-35, l'histoire des déboires auxquels l'Autriche s'est exposée en se trompant sur le caractère dangereux des travaux agricoles. On avait placé les travaux agricoles dans la classe des travaux moyennement dangereux. Sur cette base, les entrepreneurs de travaux agricoles eurent à payer en 1890 47.149 florins de contributions, tandis que les dépenses s'élevèrent à 139.282 florins, soit le triple. Il est vrai que l'Autriche a soumis à l'Assurance seulement les travaux agricoles pour lesquels on emploie des machines. On voit quels dangers entraîne l'emploi des machines agricoles. L'Autriche n'a qu'un moyen de corriger sa loi sur ce point, c'est d'étendre l'Assurance à tous les travaux agricoles, comme l'a fait l'Allemagne, au lieu de la limiter aux seuls travaux exécutés avec l'aide d'une machine.

de décider dans les cas douteux. Il ne semble pas, d'ailleurs, qu'il se soit élevé de difficultés au sujet de cette interprétation, grâce au sens net que ces mots ont dans le langage ordinaire et à l'absolue généralité de la disposition légale.

D'après M. Piloty, les entreprises agricoles sont celles qui se proposent d'obtenir, suivant les procédés agricoles, les produits *organiques* du sol, ou les produits des animaux ; les entreprises qui se proposent d'obtenir les minéraux, le sable, la pierre, la glace... ne sont pas des entreprises agricoles, parce que ce ne sont pas là des produits organiques du sol (1). Quant aux entreprises forestières, ce sont, dit M. Piloty, celles qui ont pour objet d'obtenir le bois d'après les règles particulières de la sylviculture (2).

Après avoir indiqué quelles sont les entreprises soumises à l'Assurance dans chacune des branches de l'activité économique, l'industrie commerciale, l'industrie manufacturière et l'industrie agricole, nous ferons une remarque commune à toutes ces entreprises. Elle a trait aux entreprises qui se rattachent à une entreprise principale.

Tout entrepreneur un peu considérable, a autour de son entreprise principale, et ne fut-ce que pour ses transports par exemple, des entreprises accessoires qui dépendent de l'entreprise principale et aident à son fonctionnement. Quel est le sort de ces entreprises accessoires au point de vue de l'Assurance ?

Le législateur a oublié de le dire. Il y a là une lacune.

Et pourtant des questions d'une grande importance

(1) Pil., I, p. 226.

(2) Pil., I, p. 300.

pratique se posent au sujet de ces entreprises. Nous ne citerons que les principales. L'entreprise accessoire peut faire partie des entreprises soumises à l'Assurance, et l'entreprise principale n'en pas faire partie ; ou inversement. Quel sera dans ces cas le sort de l'entreprise accessoire ; sera-t-elle soumise à l'Assurance ou n'y sera-t-elle pas soumise ? — Lorsque l'entreprise principale et l'entreprise accessoire sont toutes deux soumises à l'Assurance, l'entreprise accessoire fera-t-elle partie de la Corporation professionnelle à laquelle appartient l'entreprise principale, ou de celle à laquelle appartiennent les entreprises de même genre qu'elles ?

La loi sur l'Assurance dans l'agriculture donne seule une réponse à la première de ces questions : elle décide que les entreprises accessoires suivent le sort de l'entreprise principale. Pour le reste, la jurisprudence semble décider dans le sens de l'Assurance. D'après elle, au cas où l'entreprise principale est soumise à l'Assurance, l'entreprise accessoire le sera aussi ; au cas où l'entreprise principale n'est pas soumise à l'Assurance, l'entreprise principale le sera pourtant, si elle fait par elle-même partie des entreprises soumises à l'Assurance (1).

Quant à la seconde question, nous en parlerons en traitant des Corporations professionnelles.

(1) Pil., I, p. 259 à 270.

CHAPITRE III

ORGANISATION DE L'ASSURANCE

En matière d'Assurance contre les accidents, après la question de savoir si l'Assurance sera obligatoire ou volontaire, il n'est pas de question plus grave que celle de savoir comment sera organisée l'Assurance.

Cette question peut être tranchée de trois façons principales : le législateur peut ne pas organiser lui-même l'Assurance et laisser ce soin à l'initiative privée ; s'il l'organise lui-même, il peut l'organiser dans la forme corporative, c'est-à-dire confier l'administration de l'Assurance aux intéressés eux-mêmes réunis en mutualités ; ou bien il peut enfin confier cette administration à des fonctionnaires, c'est-à-dire à l'État. C'est le système corporatif qui a été adopté par l'Allemagne.

Le premier point que le législateur doit trancher en cette matière, est celui de savoir s'il organisera lui-même l'Assurance, s'il imposera lui-même à l'Assurance sa forme et ses organes ou s'il s'en remettra pour cela à l'initiative privée, la laissant créer ces formes et ces organes, sous l'aiguillon de la libre concurrence.

De 1881 à 1883, il s'est élevé au Reichstag allemand bien des voix en faveur du système de la libre concurrence, elles se sont tues peu à peu, et maintenant personne ne regrette plus en Allemagne que ce système ait été re-

poussé; mais il compte encore en France d'ardents défenseurs. Que le législateur, disent-ils, impose à certaines classes de personnes l'obligation de s'assurer, nous l'admettons; mais qu'il laisse du moins ces personnes-là choisir elles-mêmes la forme et l'organe d'Assurance auquel elles veulent s'adresser! Et ils formulent leur opinion dans ces deux mots allemands, souvent cités, et qui résument en effet très bien le débat: « *Kassenzwang* », mais pas « *Zwangskasse* »; c'est-à-dire, obligation de s'assurer, mais pas désignation officielle de la Caisse, de l'organisme qui administrera l'Assurance obligatoire (1). Une discussion très vive a eu lieu sur ce point au Congrès de Berne, dans la séance du 25 septembre; des orateurs français y ont défendu le système de la libre concurrence (MM. Rostand et Cheysson) et des orateurs Suisses et Allemands ont défendu le système corporatif (MM. Kummer et von Mayr). A notre avis, il suffit de lire le compte rendu de cette discussion, pour considérer la question comme définitivement tranchée en faveur du système corporatif.

Le système de la libre concurrence doit être rejeté parce qu'il ferait courir de très gros dangers aux intérêts des patrons et des assurés; or, par le fait même qu'il impose à certaines personnes l'obligation de s'assurer, le législateur a le devoir de leur fournir les moyens de satisfaire sans dangers à cette obligation. Si l'État laissait les patrons et les assurés à la merci des Sociétés privées d'assurance, il n'accomplirait pas du tout ce devoir.

(1) Nous empruntons à M. Bodenheimer la traduction de ces deux mots allemands si souvent cités et difficiles à traduire, Cong. de Berne, Proc. verb. p. 714.

Les Sociétés privées d'assurance, étant des entreprises commerciales, leur intérêt est en effet exactement opposé à l'intérêt des patrons et à celui des ouvriers. Tandis que l'intérêt des patrons est de payer les primes les plus petites possibles et l'intérêt des assurés de recevoir les secours les plus considérables possibles, l'intérêt des Sociétés est de recevoir des primes très fortes et de payer des secours très modiques. On voit les Sociétés d'assurance faire payer des primes exagérées, chicaner sur les secours, les refuser ; combien ces inconvénients seraient graves si les Sociétés voyaient les patrons et les ouvriers de tout un pays *être obligés* de passer par leurs mains. Les patrons et les ouvriers ne pourraient en effet leur échapper qu'en s'organisant en Sociétés mutuelles d'assurance ; et cela prouve justement la supériorité du système corporatif.

Mais il est un danger beaucoup plus grave encore : c'est le danger de l'insolvabilité des Sociétés d'assurance. De plus en plus, à notre époque, le gros public est impuissant à se renseigner exactement sur la valeur des entreprises financières ; et les patrons et les assurés tomberaient en aveugles dans les pièges de la spéculation. Évidemment l'État prendrait des précautions à cet égard ; tout le monde reconnaît même qu'il *devrait* le faire : avant de permettre à une Société d'assurance de commencer ses opérations, on ferait pas exemple une enquête sur sa solvabilité. Mais cela serait tout à fait insuffisant. Dans bien des cas, cette enquête officielle ne serait pas faite sérieusement ; la solvabilité d'une société est d'ailleurs chose difficile à apprécier. Enfin, la situation financière d'une Société peut changer, et en très peu de temps : une série d'années où les accidents seraient nom-

breux, un malheur qui ferait un très grand nombre de victimes, des désastres financiers peuvent suffire à la mettre en état d'insolvabilité. Or, que l'on songe aux terribles conséquences que cette insolvabilité aurait pour les assurés, puisque tous ceux qui auraient été victimes d'accidents antérieurs, verraient s'anéantir pour jamais tout espoir de secours.

Alors qu'on oblige les gens à s'assurer, on ne peut vraiment pas les laisser dans une pareille insécurité.

Pense-t-on pouvoir faire disparaître les causes de cette insécurité en donnant à l'État un droit de surveillance sur les Sociétés. Mais cette surveillance pour être efficace devra être très minutieuse et très sérieusement exercée. L'État devra pouvoir obliger les entrepreneurs à montrer les contrats passés par eux avec les Compagnies d'assurance, pour vérifier si toutes les personnes que la loi soumet à l'Assurance sont bien réellement assurées; il devra constater quelles primes sont demandées par les Compagnies, quelles indemnités sont payées par elles; il devra régler très strictement les conditions d'emploi des fonds et vérifier si ces conditions sont exécutées. La surveillance, comme l'a dit M. le Dr von Mayr au Congrès de Berne, devra s'étendre non seulement à l'administration externe, mais à l'administration interne.

Pour l'exercice d'une telle surveillance, il faudra un personnel et des frais énormes. Et puis où est la liberté des patrons? l'intervention de l'État se fera sentir sur eux d'une façon bien autrement insupportable que par l'obligation imposée une fois pour toutes de s'assurer à une certaine Caisse. Où est la liberté des Sociétés? il ne leur reste plus, comme dit M. Kummer, qu'à encaisser les primes qu'on leur *permet* de percevoir, faire des capitaux l'em-

ploi prescrit et éventuellement à supporter les déficits (1).

Enfin, dans ce système de liberté, les Compagnies d'Assurance refuseront d'assurer ce qu'on appelle les risques mauvais : elles refuseront d'assurer dans une entreprise les ouvriers particulièrement exposés aux accidents (faiblesse sénile, surdité, myopie, hernies...), elles refuseront aussi d'assurer les entreprises particulièrement dangereuses (constructions de radeaux, d'endiguement) (2).

(1) M. KUMMER a admirablement montré au Congrès de Berne (Rapport p. 37 ; Discus. p. 699 et s.) ce que devrait être une surveillance de l'État sur des Compagnies privées chargées d'administrer l'Assurance obligatoire. Le ton calme de son argumentation, et la haute compétence qu'il doit à ses fonctions, donne une grande force à ses paroles. Citons là-dessus ce qu'en dit un autre membre du Congrès, M. Bodenheimer (Cong. de Ber., p. 715) :

« M. KUMMER est chef de l'Office fédéral chargé du contrôle et de la
« surveillance des Compagnies d'assurance qui opèrent en Suisse. Per-
« sonne n'est donc plus compétent que lui pour dire ce que serait un con-
« trôle efficace et sérieux des Compagnies privées auxquelles on aban-
« donnerait l'Assurance obligatoire des ouvriers contre les accidents.
« Or, il dit que le contrôle deviendrait une co-administration et pour le
« placement des capitaux et pour la fixation des primes et indemnités,
« et que, dans très peu de temps, les Compagnies seraient réduites au
« rôle d'encaisseurs de primes et de payeurs d'indemnités...

« Il est certain en tous cas que l'on ferait erreur en admettant que
« l'ingérence de l'État exerçant son contrôle se ferait moins sentir
« dans le système du libre choix des organismes d'Assurance, que
« dans le système de la désignation de ces organismes par la loi. »
(Bodenheimer, Berne, p. 715).

(2) C'est ce que font dans tous les pays d'assurance libre, toutes les Compagnies d'assurance contre les accidents (cf. rapport. Kummer, Berne, p. 703) ; et vraiment on ne peut pas leur en faire un reproche puisque ce sont des entreprises commerciales.

Et alors pour tous ces mauvais risques, il ne reste que deux partis possibles (1) : que la loi oblige toute Compagnie d'Assurance à accepter tout entrepreneur qui vient frapper à sa porte et à assurer tous les ouvriers employés chez lui. Mais quel singulier régime de liberté ! Et en fait que d'inconvénients : ce serait enlever à la Compagnie la liberté de décider sur une question qui, dans bien des circonstances, peut être pour elle une question de vie ou de mort ; c'est imposer leur clientèle aux Compagnies d'Assurance et par là influencer, au hasard de mille circonstances, sur leurs dividendes.

Le second parti que peut prendre le législateur est de créer une Caisse d'État qui assurera tous les risques qui n'auront pas trouvé assurance auprès des Compagnies. On ne peut l'exiger sérieusement, car à cette Caisse viendraient tous les mauvais risques et elle travaillerait avec des pertes énormes.

Le système de la libre concurrence en matière d'Assurance obligatoire contre les accidents, outre qu'il n'offre pas une assez grande garantie de sécurité aux patrons et aux ouvriers, présente donc aussi de très grandes difficultés ; et c'est avec raison qu'il a été écarté par le législateur allemand.

Une fois ce système écarté, le législateur avait à organiser lui-même l'Assurance, et il avait pour cela à choisir

(1) Le Comité des Compagnies françaises d'assurances contre les accidents a adressé à la Commission parlementaire chargée d'étudier le projet de loi d'Assurance contre les accidents une note par laquelle ces Compagnies s'engagent à assurer tous les cas. La sincérité de cet engagement platonique a été mis en doute au Congrès de Berne (Discuss. p. 717) ; en tous cas il ne change rien à la question, la loi ne pouvant évidemment se contenter de cette simple promesse.

entre deux genres de Caisses : une Caisse d'État, ou des Caisses d'assurance mutuelle.

On ne peut nier que l'idée de confier à l'État le rôle d'assureur n'ait des côtés séduisants ; aussi le projet de 1881 avait-il adopté cette idée et proposait de créer une Caisse nationale d'assurance, ayant son siège à Berlin et des succursales dans toutes les parties de l'Empire. C'est évidemment le moyen le plus simple d'organiser la chose. La concentration de l'Assurance entre les mains de l'État permet de fixer les primes de la façon la plus sûre et de les répartir de la façon la plus juste sur chaque entreprise ; cette Caisse nationale devrait donner l'Assurance au prix le plus bas, qui soit conciliable avec la sécurité des assurés, puisqu'elle ne cherche pas à gagner de l'argent ; enfin, l'emploi de l'appareil administratif pour la fixation et la liquidation des indemnités permettrait d'abaisser autant qu'il est possible les frais d'administration.

Ce système fut repoussé par le Reichstag et n'a plus reparu depuis ; il n'y a guère de chance qu'il soit jamais adopté quelque part et qu'il entre jamais dans la pratique. Ses partisans semblent en effet être peu nombreux et il ne s'est élevé aucune voix en sa faveur au Congrès de Berne où pourtant la question de l'organisation de l'Assurance a été discutée à fond. Les principales objections qu'on lui adresse ont été ainsi résumées par M. Gigot, directeur de la Caisse syndicale d'assurance mutuelle des forges de France : « grave danger qui résulterait, au point de vue
« de l'intérêt général, de l'immobilisation, dans les Cais-
« ses publiques, de capitaux considérables enlevés à l'acti-
« vité économique du pays ; charges et inconvénients de
« toute nature qu'entraînerait la création du vaste appa-

« reil bureaucratique nécessaire pour le fonctionnement
« de l'institution ; enfin, ingérence incessante des agents
« de l'administration dans le domaine de l'industrie pri-
« vée (1).

Restait à confier l'administration de l'Assurance aux intéressés eux-mêmes réunis en mutualités.

Si la loi veille à ce que ces mutualités comprennent un nombre de membres suffisamment grand, les craintes d'insolvabilité peuvent être presque complètement écartées. La solvabilité d'une pareille Association mutuelle est même tellement sûre, que cette Association peut se contenter de répartir chaque année entre ses membres les dépenses faites dans le courant de l'année précédente. Pareil procédé serait une grosse imprudence de la part d'une Société privée d'assurance et c'est pour elles une règle élémentaire qu'elles doivent, au contraire, faire payer chaque année des primes suffisantes pour constituer le capital représentatif des rentes accordées parelles ; mais l'emploi des capitaux ainsi accumulés est très délicat, car leur perte entraîne pour une Société un désastre financier certain. Grâce au système de répartition, c'est un danger que ne courent pas les Associations mutuelles d'Assurance. D'ailleurs, pour le cas très peu probable où ces Associations deviendraient insolubles, il est possible de leur accorder la garantie de l'État, ce que l'on ne pourrait évidemment pas faire pour les Sociétés privées d'assurance, à cause même des gros dangers d'insolvabilité qu'elles présentent et à cause de leur caractère commercial.

Ici aussi, évidemment, il faudra une surveillance ; mais elle sera d'une toute autre espèce, puisque l'administra-

(1) Rapport de M. Gigot, congrès de Berne, p. 262.

tion est aux mains des intéressés eux-mêmes. Et l'on peut accorder à ces Associations mutuelles — elles ont en effet en Allemagne — une indépendance et une liberté d'administration que jamais on ne pourrait songer à laisser à des Sociétés privées. Au point de vue même des bienfaits de la liberté, il semble donc incontestable que l'on doive préférer ce système là au système de la libre concurrence.

Ce groupement des intéressés peut se faire de différentes façons :

On peut grouper entre elles les entreprises identiques ou analogues, c'est le groupement professionnel ;

On peut grouper entre elles les entreprises qui se trouvent dans une même région, c'est le groupement territorial.

On peut enfin grouper les entreprises d'après le degré de risques que chacune d'elles présente.

Dans le projet de 1882, qui n'est pas venu en discussion, le législateur allemand proposait de grouper les entreprises d'après leur degré de risques ; puis il a de lui-même, et avec raison (1), abandonné ce système pour adopter le groupement professionnel, sauf pour l'agriculture où le groupement territorial s'impose (2). Le législateur a donné à ces Associations le nom significatif de Corporations professionnelles « *Berufsgenossenschaften* ».

Mais les entrepreneurs seuls font partie des Corpora-

(1) Ce système est en effet arbitraire, difficile à réaliser en l'absence de renseignements certains sur le degré de risques de chaque entreprise ; il empêche aussi complètement de tenir compte des changements qui peuvent survenir à cet égard.

(2) L'Autriche a adopté le groupement territorial, sauf pour les chemins de fer et les mines. C'est une question très discutée que celle de savoir lequel des deux modes de groupement est préférable, nous la traiterons plus tard.

tion professionnelles ; les assurés n'en font pas partie et ne participent nullement à l'administration de l'Assurance. Les assurés ne participant pas directement aux charges de l'Assurance, le législateur a en effet pensé qu'ils ne devaient pas, faute d'intérêt, participer à son administration.

La justesse de cette idée nous semble très contestable. Si les assurés ne prennent pas dans leur poche de l'argent pour subvenir aux charges de l'Assurance, il est pourtant inexact de dire qu'ils ne supportent pas, eux aussi, une partie de ces charges ; comme nous le verrons, en effet, le fait que les assurés ne reçoivent pas, en cas d'accident, une rente égale à leur salaire, doit être considéré comme une véritable contribution de leur part, une contribution en moins prenant.

On comprend pourtant qu'ils soient exclus de l'administration générale, par exemple de la gestion du fonds de réserve, de la répartition des dépenses entre les entrepreneurs ; mais il est deux actes de l'administration auxquels ils devraient participer, parce que ces actes ont pour eux un intérêt capital, à savoir :

La promulgation de mesures pour prévenir les accidents.

Et la fixation des indemnités.

La loi permet il est vrai aux assurés de donner leur avis dans les discussions qui ont lieu au sujet des mesures préventives, ils ont des représentants à cet effet ; mais il aurait fallu aussi et surtout les faire participer à la fixation des indemnités. De plus, ces prétendus représentants sont, comme nous le verrons (1), nommés par les conseils des

(1) Nous parlerons de ces représentants des assurés dans le chapitre sur la juridiction, car leur rôle principal est de nommer des juges aux tribunaux arbitraux et à l'Office impérial d'assurance.

Caisses de maladies et encore, à l'exclusion des Caisses de maladies ouvrières, ou « *Freie Hilfskasse* » il n'y a donc pas là de véritable représentation des assurés.

Il y avait lieu, nous semble-t-il, de faire nommer par les assurés de véritables représentants qui auraient participé à la promulgation des mesures préventives d'accidents, qui auraient eu le droit et les moyens de veiller à ce que ces mesures fussent appliquées, et qui auraient participé aussi à la fixation des indemnités.

Il est bien regrettable que le législateur allemand ne l'ait pas fait (1).

L'exemple des Corporations minières, qui florissaient en Prussè, en Saxe, en Wurtemberg et qui ont donné l'idée de l'Assurance obligatoire générale, l'y invitait pourtant. Il aurait du le suivre. Il a laissé échapper là une occasion excellente, la meilleure qui se puisse trouver, de grouper pour chaque genre de profession les ouvriers d'un côté,

(1) Pour l'Assurance de maladies, cette participation des patrons et des ouvriers à l'administration existe, mais dans une très faible mesure et seulement pour les caisses suivantes : Caisses des mineurs (*Knappschafts Krankenkasse*), Caisses d'entreprise (*Betriebs K.K.*) Caisses de construction (*Bau. K.K.*) et les Caisses locales (*Orts K.K.*), Mais les Caisses d'entreprise et les caisses de construction ne comprennent que les ouvriers d'un seul entrepreneur et non les ouvriers travaillant dans des entreprises semblables ; et les statuts y sont rédigés par l'entrepreneur (K. G. § 64, 1^o). Les Caisses locales comprennent les ouvriers d'une localité ; le groupement n'y est donc pas professionnel et les ouvriers y ont la prépondérance (K. G. S. 38,). Les Caisses des mineurs offrent seules une organisation satisfaisante. — Dans les Caisses communales (*Gemeinde K.K.*), l'administration appartient aux autorités communales ; dans les Caisses de secours (*Hilfs K.K.*) elle appartient aux ouvriers seuls ; dans les Caisses de corporation (*Innungs K.K.*) elle appartient aux patrons seuls.

les patrons de l'autre, pour les faire participer tous à une œuvre commune, utile aux uns et aux autres (1). Les bienfaits qu'une telle organisation professionnelle peut procurer aux ouvriers comme aux patrons, ne sont pas contestés ; le législateur allemand aurait ainsi créé l'organisme, qui, tout en se prêtant le mieux à l'œuvre de l'Assurance ouvrière, peut être aussi utilisé pour d'autres œuvres (2).

L'organisation allemande présente donc là, à notre avis, un grave défaut ; mais il ne doit pas faire oublier pourtant les grandes qualités qu'elle présente aussi. Il restera toujours au législateur allemand le mérite d'avoir le premier trouvé et appliqué la forme qui convient le mieux aux Assurances ouvrières, à savoir la forme corporative. Aujourd'hui cette forme apparaît aux yeux de tous comme la forme nécessaire, la seule possible ; mais n'est-ce pas à l'expérience allemande que nous devons cette certitude ? En tous cas, en 1884, la question était très discutée et le législateur allemand a le grand mérite d'avoir deviné juste.

(1) L'Assurance contre les accidents est en effet un terrain sur lequel il est très facile aux patrons et aux ouvriers de s'entendre ; la promulgation de mesures pour prévenir les accidents et la fixation des indemnités conformément aux dispositions légales, ne sont pas des questions qui puissent faire naître entre eux des débats violents et passionnés : ce sont des questions précises, très nettes, des questions de fait et où ne s'agitent que des intérêts *particuliers*. Bien autrement difficile à résoudre amiablement sont au contraire les questions touchant le salaire, la durée du travail, etc...

(2) L'histoire des « Trades Unions » en Angleterre et celle des « Conseils permanents de conciliation et d'arbitrage » en Belgique, ne permettent plus de douter que ce ne soit aussi la meilleure solution la question de l'arbitrage industriel.

D'ailleurs, défauts et qualités apparaîtront plus clairement dans l'étude détaillée que nous allons faire maintenant de l'organisation allemande.

Il convient à ce point de vue d'étudier à part.

1° L'agriculture, à laquelle est faite une situation toute particulière, non seulement au point de vue du mode de groupement (groupement territorial), mais aussi au point de vue de l'administration.

2° Une grande partie des entreprises dépendant de l'Empire et des États, et un certain nombre des entreprises dépendant des Communes (à savoir les travaux de construction entrepris par les Communes).

Nous étudierons donc dans un premier paragraphe ce qui constitue la règle, c'est-à-dire l'organisation de l'Assurance dans les entreprises industrielles et commerciales.

Dans un deuxième, son organisation dans l'agriculture et la sylviculture.

Dans un troisième enfin, son organisation dans certaines entreprises de l'Empire, des États ou des Communes.

§ 1 — Organisation de l'Assurance dans les entreprises industrielles et commerciales

La règle est donc que l'Assurance est fournie par les entrepreneurs, groupés par genres d'entreprise ; et ces groupements s'appellent Corporations professionnelles.

Il y a, pour tout l'Empire Allemand, 64 corporations industrielles ou commerciales. Il se pose à leur sujet un certain nombre de questions dont les principales sont celles de savoir : quelle est l'étendue de chaque Corporation professionnelle, comment elles s'administrent, par qui et dans quelle mesure elles sont surveillées.

1^o *Étendue des corporations professionnelles.* — Il semble que ce soit là une question à laquelle il soit bien facile de répondre, puisque les Corporations professionnelles sont les groupements des entrepreneurs par genres d'entreprises; mais en réalité on n'a pas pu songer à créer une Corporation pour chaque genre d'entreprise, cela aurait donné un nombre trop considérable de Corporations et il est d'ailleurs souvent difficile de distinguer les genres d'entreprises les uns des autres. On ne pouvait faire autrement que de réunir parfois dans une même Corporation des entreprises non pas semblables, mais analogues; et cela rendait assez délicat, la formation de ces groupes. De plus, pour plusieurs genres d'entreprises, qui sont de leur nature très considérables et emploient un grand nombre d'ouvriers (mines, industrie textile, etc.) la question se posait de savoir si on créerait une seule Corporation s'étendant à tout l'Empire, ou si l'on ne créerait pas plusieurs Corporations dont chacune s'étendrait à une partie de l'Empire.

En tout cela, les entrepreneurs ont été laissés seuls maîtres de décider; l'étendue de chaque Corporation professionnelle a été fixée par les entrepreneurs seuls, et eux seuls aussi peuvent y apporter les modifications qu'ils jugent nécessaires. La loi n'est pas intervenue elle-même pour fixer cette étendue. C'est là la règle générale et il n'y est fait que deux exceptions : la loi a décidé que toutes les entreprises maritimes seraient groupées en une Corporation unique s'étendant à tout l'Empire; et il en a décidé de même pour toutes ces entreprises de travaux de construction que les Allemands appellent « *Tiefbauarbeiten* » (1).

(1) S. U. G. § 16, al. 1. — B. U. G. § 4, chif. 1. Les Tiefbauarbeiten.

La règle est donc que les entrepreneurs ont fixé eux-mêmes l'étendue de chaque Corporation professionnelle, et voici comment les choses se sont passées au moment de la création.

L'Office impérial d'assurance fit dresser une liste de toutes les entreprises soumises à l'Assurance, où était indiqué l'objet et le genre de chaque entreprise et le nombre d'ouvriers employés par elle (1) ; il convoqua ensuite en Assemblées générales les patrons des entreprises présentant entre elles une certaine analogie. Dans chacune de ces Assemblées, les patrons décidèrent à la majorité des voix comment ils se grouperaient, quels genres d'entreprises comprendrait chaque Corporation et si elle s'étendrait à tout l'Empire ou seulement à une partie de l'Empire.

Il était donc permis aux patrons d'utiliser, comme Corporations professionnelles, les groupements professionnels qui pouvaient exister déjà entre eux ; la nouvelle organisation n'entraîne en tous cas nullement leur disparition et

ten s'opposent aux « Hochbauarbeiten » ; ce sont, dit la loi, ceux qui ont trait à l'exécution de chemins de fer, canaux, routes, digues. Nous laissons l'expression allemande faute de pouvoir en donner une traduction satisfaisante ; la traduction de « puisatier » donnée par certains auteurs et en particulier par le fascicule II de l'*Office du travail* (p. 57, 59, 61), est évidemment trop restreinte.

(1) Chaque patron dont l'entreprise était soumise à l'Assurance dut, dans un certain délai, envoyer ces renseignements au magistrat inférieur d'administration ; pour les entreprises dont les patrons auraient négligé de faire cette déclaration, le magistrat y suppléa lui-même en demandant ces renseignements aux patrons. Les patrons récalcitrants pouvaient encourir une amende de 100 m. Chaque magistrat inférieur d'administration groupa ces renseignements sur une liste ; et avec l'aide de toutes ces listes fut dressée la liste générale (U. G. § 14).

c'est aux entrepreneurs eux-mêmes de décider là-dessus. La loi faisait même une application de cette idée dans son § 94 ainsi conçu : « les entrepreneurs qui, en vertu de « législations particulières, appartiennent à des Associa-
« tions minières, peuvent, sur la demande de leurs con-
« seils et avec l'autorisation du Bundesrath, se former en
« Corporations professionnelles minières (1) ».

La création de chaque Corporation professionnelle devait être approuvée par le Bundesrath ; mais celui-ci ne pouvait refuser son approbation que pour deux raisons (§ 12) :

1^o Lorsque la solvabilité de la Corporation lui paraissait devoir être insuffisante, parce que les entreprises qu'elle devait comprendre n'étaient pas assez nombreuses ou pas assez importantes.

2^o Lorsque, dans l'Assemblée générale qui avait décidé à la majorité de la création et de l'étendue de la Corporation, il s'était formé une minorité de membres dissidents proso-

(1) Les adversaires du système allemand lui font donc un reproche immérité, lorsqu'ils l'accusent de faire forcément disparaître les résultats produits par l'initiative privée en matière de mesures préventives et réparatrices contre les accidents (par ex. M. Cheysson dans son rapp. au Congrès de Paris). En fait, les meilleurs résultats obtenus en ces matières par l'initiative privée, l'ont été par des groupements d'entrepreneurs ; cela a été établi d'une façon incontestable par M. Henri Mamy, ingénieur-inspecteur de l'Association des Industriels de France contre les accidents du travail, cf. son Rapp. au Cong. de Par. p. 79 à 115 ; on n'a pas dépassé les résultats obtenus à ce point de vue par l'association d'industriels fondée en 1867 à Mulhouse par M. Engel Dollfus. Ces associations sont l'idéal auquel n'atteint que rarement l'initiative privée. Eh bien, c'est justement la réalisation générale de cet idéal qu'apporte le système des Corporations d'assurance.

sant de former entre eux une Corporation particulière ; le Bundesrath pouvait refuser son autorisation à la décision de la majorité si cette Corporation particulière lui semblait devoir présenter des conditions de solvabilité suffisantes.

La première mesure constitue une intervention de l'État dont la nécessité ne peut être contestée par personne. Quant à la deuxième mesure, tout à fait ingénieuse, elle a pour excellent effet de ne pas sacrifier la minorité des entrepreneurs, lorsque leurs prétentions sont légitimes. Elle accuse encore davantage ce caractère, qui est bien le caractère de la législation allemande en cette matière : décision par les entrepreneurs eux-mêmes.

Lorsque le Bundesrath a, pour l'une de ces deux raisons, refusé son approbation, il décide lui-même sur l'étendue de la Corporation (1).

Les modifications à l'étendue des Corporations professionnelles se font d'après les mêmes principes : il faut l'assentiment de chaque Corporation intéressée (2) et l'approbation du Bundesrath. Ces modifications peuvent se présenter sous trois formes différentes :

deux ou plusieurs Corporations peuvent vouloir se réunir en une seule ;

ou certaines entreprises faisant partie de Corporations professionnelles différentes peuvent vouloir sortir de leurs Corporations respectives et se réunir entre elles ;

ou enfin, certaines entreprises faisant partie d'une Corporation professionnelle peuvent désirer passer à une autre.

(1) Parmi les Corporations créées en vertu de la loi de 1884, sept ont été formées par le Bundesrath. (A. N. 1886, p. 141).

(2) Il faut pour cela *l'unanimité* de l'Assemblée générale de chaque Corporation (U. G. § 31, chif. 1).

Ces changements ne produisent leurs effets qu'à partir du commencement d'une nouvelle année de compte. Le tout est réglé en détails par le § 31.

Il peut s'élever, et il s'est élevé souvent, surtout au début, des difficultés sur la question de savoir à quelle Corporation professionnelle une entreprise peut appartenir. Ce sont là des questions de fait à trancher suivant l'étendue territoriale et réelle de chacune des Corporations en litige, et suivant le siège et le genre de l'entreprise.

2° *Organes d'administration.* — Chaque Corporation professionnelle a deux organes essentiels, dont l'existence est imposée par la loi, ce sont : *l'Assemblée générale* et *le Conseil*, que l'on peut assez exactement appeler l'un « le pouvoir législatif, » l'autre « le pouvoir exécutif » de la Corporation. Le législateur n'a pas réglé la compétence respective de ces deux organes ; il laisse au *statut* le soin de le faire ; et l'on peut donc dire que le statut joue le même rôle que la *constitution* dans les organisations politiques. Il y a pourtant trois prérogatives qui doivent être réservées à l'Assemblée, ce sont :

La modification des statuts ;

Le choix des membres du conseil ;

L'examen et l'approbation du compte annuel (1).

L'Assemblée générale est en principe composée de tous les entrepreneurs, membres de la Corporation ; mais les statuts peuvent décider qu'elle sera composée de représentants de ces membres. Ce sont les statuts aussi qui fixent les dates des réunions de l'Assemblée générale et, en général, tous les points qui la concernent.

(1) U. G. § 32, al. 3.

Il faut remarquer que l'Assemblée devra se réunir au moins une fois par an, puisque c'est elle qui *doit* examiner le compte annuel. C'est l'Assemblée générale qui fixe les statuts. L'Assemblée peut nommer des commissions pour préparer ses travaux ; mais le droit de décision ne peut pas être donné à ces Commissions : cela n'est permis que dans un cas seulement, à savoir la fixation et la modification du tarif de risques (1).

Le Conseil est le pouvoir exécutif de ces petits États indépendants ; il exerce les fonctions que lui donne le statut : les plus importantes sont en général de fixer les indemnités, de répartir entre les entrepreneurs les charges annuelles, de rembourser la Poste du paiement des secours, de constituer et de gérer le fonds de réserve. Ses membres sont nommés par l'Assemblée parmi les entrepreneurs de la Corporation (2). Tout entrepreneur nommé membre du Conseil est tenu d'accepter ; il ne peut refuser qu'en invoquant une des raisons pour lesquelles un tuteur peut se décharger d'une tutelle ; mais une réélection peut être toujours refusée (3). La fonction est gratuite ; ils ont pour-

(1) U. G. § 38, al. 2.

(2) Les Corporations minières présentent à ce point de vue une particularité ; leurs statuts peuvent décider que les plus anciens de la Corporation seront membres du Conseil directeur avec droit de voter, (§ 94, lettre c.)

(3) Si un membre décline, sans juste motif, une nomination, l'Assemblée peut le soumettre à des cotisations majorées jusqu'au double pour toute la durée que devait avoir sa fonction (Wahlperiode)— § 24. al. 2— sur la traduction du mot allemand « Wahlperiode » cf. la traduction de M. Esmein, « Annuaire de législ. étrangère » 1885, p. 149, n. 2.

tant droit à des indemnités pour les dépenses qu'elle leur occasionne (1).

Pour l'exercice de leurs fonctions, les membres du Conseil peuvent entrer librement dans toutes les entreprises de la Corporation, prendre connaissance des livres, etc... (2). Il pourrait arriver qu'ils se servent de ces facilités pour divulguer ou contrefaire des procédés industriels; c'est d'autant plus à craindre que ces facilités sont accordées à des entrepreneurs dirigeant eux-mêmes des entreprises analogues, rivales peut-être. Pour prévenir ce danger, le législateur allemand a imposé aux membres des Conseils l'obligation du secret sur tout ce qu'ils peuvent apprendre dans l'exercice de leurs fonctions, et édicté des peines excessivement sévères contre ceux qui violeraient cette obligation. Ces peines sont les suivantes :

Lorsque le membre d'un Conseil publie, mais *sans intention de nuire* à l'industriel, un secret industriel venu à sa connaissance dans l'exercice de ses fonctions, il peut être frappé, mais seulement sur la demande de l'industriel, d'une amende allant jusqu'à 1500 m. et d'une condamnation jusqu'à 3 mois de prison (3). Lorsque cette publication a été faite *dans le dessein de nuire*, ou que le membre du Conseil a imité lui-même les dispositions ou procédés dont il a surpris le secret, il peut être condamné à la prison (sans maximum), à la perte de ses droits civils, et à une amende s'élevant jusqu'à 3,000 m. (4).

(1) U. G. § 25 — cf. Pil. II, p. 434.

(2) A ceux qui les en empêcheraient, le Conseil peut imposer des amendes s'élevant jusqu'à 1,000 m. (U. G. 8. § 89).

(3) U. G. § 107.

(4) U. G. § 108.

Les femmes peuvent être élues membres du Conseil, ce qui est de toute justice (1).

Le Conseil décide en réunion plénière (*im Plenum*). C'est la règle générale. La loi y fait une exception pour le cas de fixation d'indemnité; elle permet au Conseil de les faire fixer par une Commission (§ 57, al. 2). Sans doute le statut peut introduire d'autres exceptions.

Les organes de la Corporation peuvent se servir, pour exécuter leur tâche, d'agents que la loi appelle des *employés* (Beauftragte). Ces agents ne sont pas des agents d'administration en ce sens qu'ils ne prennent jamais de décisions eux-mêmes, mais servent seulement à préparer ces actes qui seront accomplis ensuite par l'Assemblée ou le Conseil: par exemple, il ne fixent pas le tarif de risques, mais ils iront prendre auprès des entrepreneurs, dans leurs livres, les renseignements dont le Conseil a besoin pour le fixer.

A côté de l'Assemblée générale et du Conseil qui sont des organes essentiels, il peut être utile, lorsque l'étendue du ressort de la Corporation l'exige, qu'il existe des organes accessoires et de décentralisation.

On peut concevoir ces organes accessoires de deux façons diverses: soit avec une compétence réelle s'étendant sur toute l'étendue de la Corporation, à certaines classes d'entreprises; soit avec une compétence territoriale s'étendant sans distinction d'entreprises à des portions limitées du territoire de la Corporation. Étant donnée la composition des Corporations qui sont des groupements de professions analogues, il est clair que la compétence territoriale s'imposait aux organes accessoires. C'est ce qu'a fait

(1) Cela résulte du silence de la loi. Pil. II, 438, note 2.

le législateur. Cette matière là n'est d'ailleurs pas réglée d'une façon très nette.

Deux genres d'organes accessoires peuvent être institués par la Corporation : des *Conseils de section* ou des *hommes de confiance* ; c'est-à-dire que la Corporation peut, soit diviser son territoire en sections, à la tête de chacune desquelles elle placera un Conseil de section analogue au Conseil de Corporation mais subalterne, soit le diviser en districts, à la tête de chacun desquels elle placera un agent d'administration appelé *homme de confiance*.

Les membres des Conseils de section et les hommes de confiance sont des agents d'administration au même titre que les membres du Conseil de la Corporation ; ils sont comme eux, élus par l'Assemblée générale, et pris parmi les membres de la Corporation (1). Ce que nous avons dit au sujet des membres du Conseil de la Corporation, quant à l'obligation d'accepter la fonction, quant aux moyens de coercition qu'ils ont à leur disposition, quant aux peines qui les frappent en cas de divulgation d'un secret professionnel, doit leur être aussi appliqué.

C'est le statut qui décide s'il y a lieu de créer des sections et de nommer des hommes de confiance ; c'est lui qui fixe l'étendue de chaque section et de chaque district d'un

(1) Comme on le voit, il ne faut pas confondre les « hommes de confiance » (*Vertrauensmänner*) avec les « employés » (*Beauftragte*) dont nous avons parlé tout à l'heure. La différence réside en ceci que les uns sont des agents d'administration, tandis que les autres ne le sont pas. Les employés n'accomplissent eux-mêmes aucun acte d'administration, ils ne sont pas d'ordinaire nommés par l'Assemblée générale mais par le Conseil, et ils ne sont pas pris parmi les membres de la Corporation. Les hommes de confiance présentent au contraire tous les caractères inverses.

homme de confiance, et la compétence de chaque Conseil de section et de chaque homme de confiance. En fait, cette compétence se restreint presque toujours à la fixation des indemnités ; mais elle ne peut pas s'étendre à la fixation de toutes les indemnités. Aux termes du § 57, elle ne peut s'étendre qu'à la fixation des indemnités suivantes : les secours pour frais de guérison ; la rente à accorder pour la durée d'une incapacité temporaire ; les secours pour frais d'ensevelissement (1).

La fixation des autres indemnités doit être laissée au Conseil de la corporation lui-même, à savoir : la rente de la victime en cas d'incapacité permanente ; et, en cas de mort, les rentes à accorder aux survivants. Le législateur a pensé que ces indemnités grevant très gravement la Corporation, il ne fallait pas les faire fixer par les organes locaux, mais par l'autorité centrale.

On voit d'après cela qu'il ne semble pas y avoir de différence entre les membres des Conseils de sections et les hommes de confiance, et que la loi semble permettre de créer là deux rouages faisant double emploi. La seule différence paraît résider dans le nombre des membres constituant l'autorité placée à la tête de chacune de ces divisions territoriales. Mais pourtant il est aussi quelques différences plus fondamentales :

1° Une de ces différences réside en ceci que les sections peuvent avoir, à certains points de vue, une personnalité administrative, une existence propre que les districts à la tête desquels sont placés des hommes de confiance

(1) Le § 57 ne parle que des conseils de sections ; mais il est incontestable qu'il s'applique aussi aux « hommes de confiance ». — Pil., II, p. 447.

n'ont jamais. Chaque section, par exemple, constitue le ressort régulier d'un tribunal arbitral (§ 56); c'est par section aussi qu'il existe une représentation d'ouvriers (§ 41); enfin, la section peut jouer en matière de répartition des charges un rôle important et voici comment: en règle générale, les dépenses de la Corporation sont, à la fin de chaque année, réparties directement entre ses membres proportionnellement au chiffre de salaires payés par chacun d'eux dans le courant de l'année; mais le statut peut décider qu'une partie de ces dépenses sera d'abord répartie entre les sections proportionnellement au nombre d'accidents arrivés pendant l'année dans chacune d'elles. Les dépenses, que l'on peut soumettre à cette première répartition, sont seulement les dépenses faites en indemnités, et seulement 50 0/0 des dépenses faites de ce chef pendant l'année (1); les frais d'administration et la moitié des dépenses pour indemnités ne peuvent pas y être soumises. Par là les charges sont réparties d'une façon plus équitable entre les entrepreneurs d'une Corporation; et ceux-ci sont intéressés plus directement à la diminution du nombre des accidents.

Il existe pour les Corporations de travaux de construction une exception à la règle que les organes accessoires des Corporations sont des organes locaux, ayant une compétence locale. Ces Corporations peuvent être, comme toutes

(1) Dans les Corporations minières le statut peut soumettre à cette première répartition plus de 50 0/0 des dépenses faites dans le courant de l'année en indemnités (§ 94, lett. a). Par contre, la Corporation professionnelle maritime n'a pas du tout ce privilège; elle a d'autres moyens qui lui sont propres d'arriver à une juste répartition des charges.

les autres, partagées en sections, mais chacune d'elles a de plus un organe accessoire particulier, spécial pour les travaux en régie exécutés sur le territoire de la Corporation (1). La loi a donné à ces organes accessoires le nom peu clair de *Etablissements d'assurance*. Les travaux en régie durent peu de temps ; les personnes qui les exécutent, exerçant pour peu de temps les fonctions d'entrepreneurs, ne pouvaient donc pas être absolument confondus dans la Corporation avec les entrepreneurs de profession. Cela explique la situation particulière que leur a fait le législateur (2).

(1) Les « travaux en régie » sont les travaux que des personnes morales quelconques, Empire, État, Commune, etc., ou même des particuliers exécutent pour eux-mêmes et à leur propre compte, sans s'adresser à un entrepreneur de construction. En fait, les « Etablissements d'assurance », ne s'appliquent guère qu'aux travaux en régie exécutés par des particuliers ; ceux exécutés par l'Empire, un État ou une Commune échappent presque tous à l'organisation corporative de l'Assurance, ainsi que les autres entreprises de l'Empire, des États et des Communes et sont soumis à une organisation toute différente que nous étudierons plus loin. (B. G. § 16, al. 1 ; § 4, chiff. 4).

(2) Voici quelques-unes des particularités que présentent les Etablissements d'assurance. Les personnes qui exécutent les travaux en régie ne participent pas aux élections des organes de la Corporation ; et ils ne sont pas éligibles. Chaque Etablissement d'Assurance a un budget spécial ; ses recettes et ses dépenses sont comptées à part ; il a un fonds de réserve distinct de celui de la Corporation et qui ne peut pas être employé pour les besoins de la Corporation (B. G. § 17). Ils n'ont pas d'administrateurs particuliers, mais sont gérés par les administrateurs de la Corporation, par le Conseil de la Corporation, les Conseils de section et les « hommes de confiance » : il n'y a là en somme qu'un chapitre particulier de l'administration de la Corporation, non un organe particulier d'administration. C'est pour cela que le nom de « Etablissement d'assurance » est malheureux parce qu'il fait naître

3^e *Administration libre. Rôle de l'Office d'assurance* (1). — Ce sont ces organes choisis librement par les Corporations, Conseil de corporation, Conseils de section, hommes de confiance, qui administrent les Corporations. Leurs fonctions se résument dans les deux suivantes : payer les secours, toucher les primes ; c'est-à-dire, participer aux enquêtes faites sur les accidents, dire s'il y a lieu d'accorder des secours, en fixer le montant, répartir entre les entrepreneurs les charges annuelles, rembourser la Poste du paiement des secours, constituer et gérer le fonds de réserve. Ils peuvent aussi prendre toutes les mesures et édicter tous les règlements qu'ils jugent utiles pour prévenir les accidents. Voilà les fonctions des Corporations professionnelles : elles les accomplissent elles-mêmes et librement.

Cette autoadministration n'est limitée que par certains droits accordés à l'Office impérial d'assurance. Les droits de l'Office d'assurance en ce qui touche l'administration des Corporations sont de trois sortes (2) : un droit de sur-

l'idée fausse qu'il y a là un organe particulier et distinct d'administration. Toute cette institution des « Etablissements d'assurance » est d'ailleurs réglée d'une façon très confuse et c'est, de l'avis des gens compétents, une des parties les plus faibles de l'organisation allemande. Piloty a fait de cette institution une critique détaillée ; il pense que le mieux serait d'organiser pour les travaux en régie une Assurance communale, cf. Pil., II, p. 472 et s.

(1) C'est dans le chapitre sur la juridiction que nous étudierons en détail l'Office d'Assurance ; car, quoiqu'il soit aussi organe de surveillance, son rôle principal est d'être organe de juridiction.

(2) Chaque État a le droit de créer un Office particulier d'assurance (*Landesversicherungs amt*) ; et ces Offices particuliers exercent sur les Corporations de chaque État quelques-uns des droits de l'Office impérial ; ces droits sont énumérés dans le § 92 de la loi du 6 juillet

veillance — la nécessité de son approbation pour certains actes d'administration particulièrement importants — le droit enfin d'intervenir par des conseils et même, mais seulement dans quelques cas très rares, d'accomplir lui-même certains actes d'administration.

Il importe d'étudier de très près quels sont les droits donnés à l'Office d'assurance à ces différents points de vue, pour montrer combien est imméritée cette critique adressée par bien des gens à l'Assurance allemande :

« Que le législateur allemand au lieu de placer les Corporations professionnelles sous le régime de la liberté, a fait de l'État le moteur de ce grand mécanisme (1) » ;

« L'État à la base et au sommet du système, avec sa lourdeur de main, son coûteux et encombrant appareil bureaucratique, l'uniformité implacable de ses formes mules (2) ».

D'abord, il faut savoir que l'Office impérial d'assurance n'est pas uniquement composé de fonctionnaires : deux

1884. Les États dont les noms suivent ont créé des Offices particuliers d'assurance : Bavière, Saxe, Wurtemberg, Bade, Hesse, Mecklenbourg-Schwerin, Mecklenbourg-Strelitz, Reuss.

(1) Gigot : Rapp. au Cong. de Berne, p. 262.

(2) Cheysson : Rapp. au Cong. de Paris, p. 458. M. Gigot, président de la Société d'économie sociale, revenant sur cette idée, dans une conférence faite par lui sous ce titre « L'Assurance obligatoire allemande et l'Assurance libre » s'est exprimé ainsi : « Ces Corporations n'ont de libéral que le nom. Elles semblent autonomes. Elles préparent les tarifs ; elles déterminent les coefficients de risques ; elles composent le tribunal arbitral. Mais ce sont là de trompeuses apparences. En réalité, derrière les Corporations, il y a, dominant tout, l'être vivant, omnipotent, l'État, *qui crée la Corporation*, *qui la règle, qui l'anime.* » — Réforme soc. n° du 1^{er} mars 1894, p. 342.

de ses membres sont nommés par les Conseils des Corporations, et deux autres par les représentants des ouvriers parmi eux (U. G., § 87).

De plus, les droits accordés à l'Office d'assurance pour l'administration des Corporations, sont, on va le voir, excessivement restreints ; le législateur a voulu, comme il le dit lui-même, « réduire au strict nécessaire les droits de l'autorité (1) ». Et M. Schwartz, président de la Corporation textile d'Alsace-Lorraine, a rendu sur ce point justice au législateur allemand, lorsqu'il est venu faire au Congrès de Berne la déclaration suivante :

« Nous avons appris que dans ce pays (la Norvège) on
« s'occupe aussi d'établir une législation sur cette ma-
« tière, mais que les industriels craignent une interven-
« tion exagérée de l'État. Pour éviter cet inconvénient,
« je crois devoir recommander la législation allemande.
« Président de la corporation textile d'Alsace-Lorraine,
« je puis déclarer que cette ingérence gênante n'existe
« pas chez nous... Dans les limites de la loi, nous nous
« sentons parfaitement indépendants. Tous les représen-
« tants des Corporations allemandes, auxquels j'ai eu
« l'occasion de parler, m'ont exprimé la même opinion.
« J'ai pensé que cette déclaration, faite ausein du présent
« Congrès, pouvait contribuer à l'éclaircissement de la
« question (2) ».

Les droits accordés à l'Office d'assurance n'enlèvent en effet nullement aux Corporations leur liberté d'administration et ils restent en tous cas bien en deçà de ceux qu'il aurait fallu donner à l'autorité, si l'on eut

(1) Exposé des Mot. St. B 1884, III, n° 4, p. 68.

(2) Congrès de Berne, Proc. Verb. p. 708.

confié le rôle d'assureur à des Compagnies privées.

1° Le droit de surveillance proprement dit de l'Office d'assurance consiste en ce qu'il doit veiller à l'observation des prescriptions légales et statutaires. A cet effet, l'Office peut prendre connaissance à toute époque des affaires de la Corporation, consulter ses livres, etc.

A cette compétence de l'Office, comme gardien de la loi et des statuts, se rattache pour lui le droit de trancher les contestations qui s'élèvent entre les organes des Corporations sur leurs droits et devoirs respectifs, sur l'interprétation des statuts et la validité des élections (1).

Comme sanction de ce droit de surveillance, l'Office d'assurance peut frapper d'une amende allant jusqu'à 1.000 m. les organes de Corporation qui violent les prescriptions légales ou statutaires. Il peut aussi au besoin faire exécuter lui-même ces prescriptions, par des employés nommés par lui et aux frais de la Corporation (2).

2° La Corporation a besoin de l'approbation de l'Office d'assurance pour certains actes. La règle est que cette approbation n'est pas nécessaire, elle ne l'est que dans les cas où la loi le dit expressément, à savoir :

pour l'établissement et les modifications du statut de la Corporation (§ 20) ;

pour les mesures préventives d'accident (§ 78) ;

pour la fixation et les modifications du tarif et des classes de risques (§ 28) ;

(1) U. G. §§ 88, 89.

(2) U. G. § 89, fin et § 27 ; par exemple, au cas où une Corporation se refuserait à réviser le tarif de risques tous les cinq ans, comme c'est prescrit par la loi (§ 28, dern. al).

pour l'élévation du fonds de réserve au delà de la somme fixée par la loi ; de même que pour l'utilisation du fonds de réserve avant qu'il n'ait atteint le minimum légal (§ 18, al. 2 et 3) ;

pour la réunion de plusieurs Corporations entre elles dans le but de supporter en commun les risques (§ 30) ;

pour l'utilisation, dans l'intérêt de la Corporation toute entière, des sommes réunies spécialement pour un Etablissement d'assurance ;

enfin, l'approbation de l'Office d'assurance est encore nécessaire dans un cas spécial à la Corporation professionnelle maritime. Le statut de cette Corporation peut donner au Conseil le droit d'imposer un supplément de contribution aux armateurs, pour tout navire emportant une cargaison dangereuse (poudre, etc.), ou devant voyager dans des eaux ou à une époque de l'année particulièrement mauvaises. Dans ce cas, l'Assemblée générale dit d'après quels principes ces suppléments devront être fixés par le Conseil, quels faits et quelles conditions devront y donner lieu. Les prescriptions de l'Assemblée générale à cet égard sont soumises à l'approbation de l'Office d'assurance (1).

Si l'Office d'assurance refuse son approbation aux décisions prises par une Corporation sur tous ces points-là, il n'a pas, en règle générale, le droit de prendre lui-même une décision ; si l'accord est impossible entre lui et la Corporation, la chose en restera là, et la décision prise par la Corporation n'aura pas d'effet. Dans deux cas seulement il en est autrement : c'est pour l'*établissement* des statuts et

(1) S. U. G. § 40.

pour celui du tarif des risques (1). Dans ces deux cas, si l'accord ne se fait pas entre l'Office et la Corporation, l'Office décide lui-même.

Dans ces deux cas, en effet, une décision est nécessaire et il est juste, puisqu'il y a conflit, qu'elle émane de l'autorité supérieure (2).

3° Ce sont là deux cas dans lesquels l'Office d'assurance peut être amené à jouer un rôle actif dans l'administration des Corporations. D'autres cas semblables sont très rares ; on ne peut citer que les suivants : lorsque l'Office d'assurance a autorisé une Corporation à utiliser son fonds de réserve au delà du minimum légal, il peut régler la façon dont ce fonds de réserve sera reconstitué. Il peut aussi fixer des formulaires que les Corporations feront remplir par leurs membres pour établir une statistique des membres des Corporations ; il peut encore fixer les formulaires des avis que les entrepreneurs doivent envoyer à la police après chaque accident. Comme l'unité est désirable en pareille matière, ces fonctions sont bien placées entre les mains de l'Office d'assurance ; elles n'ont d'ailleurs rien de bien tyrannique. Il est encore un cas où l'Office peut intervenir activement ; il est spécial aux *Etablissements d'assurance* et, vu son peu d'import-

(1) Il n'en est pas de même pour les modifications à apporter aux statuts ou au tarif des risques ; dans ces cas, la règle s'applique.

(2) U. G. § 20, al. 8 ; et § 28. Pour l'établissement des statuts, il y a même une garantie de plus. Lorsque l'Office d'assurance a refusé son approbation aux statuts votés par une Corporation, la Corporation a quatre semaines pour en appeler au Bundesrath. C'est seulement lorsque ce délai s'est écoulé sans qu'il y ait eu appel, ou lorsque le Bundesrath a maintenu le refus d'approbation, què l'Office peut décider lui-même.

tance, nous nous y arrêterons pas (B. U. G. § 24).

Enfin, l'Office d'assurance peut intervenir activement dans l'administration des Corporations d'une façon encore, à savoir comme conseiller, par des circulaires, des avis, etc... Ce ne sont là que des conseils qui n'ont rien d'obligatoire pour la Corporation. En fait, ce mode d'intervention de l'Office a pris, grâce à son zèle et à sa compétence admirée de tous en Allemagne, une très grande importance et produit d'excellents résultats. Nous ne pouvons malheureusement pas entrer dans des détails à ce sujet.

§ II. — Organisation de l'Assurance dans les entreprises agricoles et forestières.

Dans l'Agriculture et la sylviculture, l'Assurance est aussi organisée dans la forme corporative ; mais elle y présente un certain nombre de particularités.

La principale de ces particularités est que les Corporations sont ici territoriales et non professionnelles. Le groupement territorial s'imposait ; car il n'existe pas en matière de travaux agricoles de professions distinctes et spéciales, mais les genres de travaux les plus divers sont exécutés par un seul ouvrier et pour le compte d'un seul patron : labourage, semence, moisson. Il est vrai qu'on aurait pu à la rigueur séparer les entreprises agricoles des entreprises forestières ; mais même en cela pourtant on aurait rencontré bien des difficultés pratiques.

La délimitation de chacune de ces Corporations a été confiée au Bundesrath. Ce ne sont pas les entrepreneurs

qui ont décidé comme pour la formation des Corporations industrielles.

Chaque Corporation agricole peut renoncer à se faire administrer par des organes choisis par elle, et confier le soin de cette administration aux autorités administratives officielles (1). C'est l'Assemblée générale de la Corporation qui en décide : elle peut confier aux autorités administratives même l'examen et l'acceptation du compte annuel, elle doit pourtant rester seule compétente pour toute modification des statuts. Ce transfert ne peut être fait que pour un espace de temps fixe, non pour une durée indéfinie ; il doit être accepté par les autorités administratives auxquelles il est fait, et approuvé par l'autorité administrative centrale (Landes-Zentralbehörde).

Le législateur a entendu faire par là une grande faveur aux Corporations agricoles. Il leur permet ainsi, en utilisant les rouages administratifs, de se débarrasser des soucis et des frais de leur propre administration. L'Office impérial d'assurance ne dit nulle part dans les « *Amtliche Nachrichten* » si beaucoup de Corporations agricoles ont fait usage de cette faveur. Il serait pourtant intéressant d'avoir à ce sujet des renseignements précis : par ce système, la forme corporative se trouve de fait supprimée et l'administration de l'Assurance se trouve confiée à l'État ; il serait intéressant de comparer les résultats des deux modes de fonctionnement en particulier pour le montant des secours et la facilité plus ou moins grande avec laquelle ils sont accordés.

(1) Dans ce cas, les Comités dirigeant les Provinces jouent le rôle des Conseils de corporation (Provinzialausschüsse) ; et les Comités dirigeant les Kreis (sous-préfectures) ou Kreisausschüsse, jouent le rôle des Conseils de section.

Les Corporations agricoles présentent encore un certain nombre de particularités moins importantes : c'est ainsi, par exemple, qu'elles ne sont pas obligées de se constituer un fonds de réserve (L. U. G. § 17). La loi a en outre créé pour elle un organe particulier appelé « Comité de Corporation » (*Genossenschaftsausschuss*); c'est une sorte de tribunal nommé par l'Assemblée générale et chargé de juger les plaintes que les membres de la Corporation ont à adresser contre le Conseil de corporation : par exemple sur ce que le Conseil demande des contributions trop fortes ou sur ce que une entreprise est à tort considérée comme soumise à l'Assurance (L. U. G. § 22, chif. 3 — § 38 et 82). Dans les Corporations industrielles, ces plaintes sont portées devant l'Office impérial d'assurance.

L'organisation des Corporations agricoles n'est d'ailleurs pas la même dans tout l'Empire Allemand. La loi impériale du 5 mai 1886, en même temps qu'elle organisait les Corporations agricoles comme nous venons de le dire, permettait aussi à chacun des États fédérés de modifier cette organisation sur certains points. Ces points sont les suivants : étendue des Corporations — leur organisation proprement dite et administration — procédure à suivre en cas de changement d'entreprise — échelle pour la répartition des charges — procédure pour cette répartition et pour la levée des contributions — désignation des organes d'administration des Corporations — droits et devoirs des membres de ces organes (L. U. G. § 110).

Un délai de trois ans fut accordé à chaque État pour régler ces points comme il l'entendrait; passé ce délai, tous les États qui n'ont pas fait usage de ce droit ont été considérés comme acceptant les dispositions de la loi impériale.

Le motif qui a guidé ici le législateur est bien évident : les conditions de l'agriculture sont très variables d'une région à une autre ; le législateur a voulu en tenir compte et introduire la possibilité de faire varier aussi l'organisation des Corporations agricoles. Après avoir longtemps cherché le meilleur moyen de donner satisfaction à cette idée (1), il s'est arrêté à celui que nous venons d'indiquer.

Presque tous les États ont cru de leur honneur de faire usage du droit qui leur était accordé par la loi impériale. Mais il ne semble pas qu'il soit sorti de tout cela aucune disposition intéressante ; il n'en est guère résulté autre chose qu'une multiplicité de systèmes qui complique singulièrement la pratique de l'Assurance en matière d'agriculture. Les législateurs de chaque État ont donné carrière à leur ingéniosité ; mais parmi toutes les dispositions qu'ils ont imaginées, les unes reproduisent les dispositions de la loi impériale ou les modifient d'une façon insignifiante, d'autres sont d'une utilité très contestable et quelques-unes sont tout à fait critiquables (2). Dans leur ense-

(1) Voy. dans Piloty (II, p. 451) un long exposé historique de la question.

(2) Ces législations particulières se sont presque toutes occupées de l'abandon aux autorités administratives officielles du soin d'administrer les Corporations agricoles : les unes, par exemple la législation prussienne, ont reproduit en cela la loi impériale et laissent à l'Assemblée générale de chaque corporation la liberté de décider là-dessus ; d'autres l'interdisent (Saxe, Bade) ; la législation de Brême, l'impose. On rencontre aussi un certain nombre de dispositions dont l'utilité est fort contestable ; par exemple, la disposition qui interdit le partage en sections (Bade, Wurtemberg, Hesse, Bavière). Enfin, un certain nombre de dispositions sont tout à fait critiquables : quelques législations font nommer par les ministres les présidents des Conseils de corporation (Bade, Wurtemberg, Hesse) ; en Bavière, ceux-là seuls

ble, elles tendent presque toutes à entraver plus ou moins la liberté des Corporations agricoles; nous n'en avons en tous cas trouvé aucune qui indique chez ses auteurs le désir de tenir compte de conditions particulières de l'agriculture.

En laissant le champ libre aux législations particulières, le législateur allemand n'a donc pas atteint son but et il a, sans utilité aucune, sacrifié l'unité de la législation.

§ III. — Entreprises dépendant de l'Empire, des États et des communes.

Un nombre très considérable des entreprises dépendant de l'Empire ou d'un État, et un petit nombre de celles dépendant d'une Commune échappent à l'organisation corporative de l'Assurance. Pour elles l'Assurance est simplement fournie par l'Empire, l'État ou la Commune dont elles dépendent. On a pensé, dit l'Exposé des motifs, qu'il eut été mauvais d'introduire ces puissantes personnes morales dans les Corporations; leurs représentants y auraient eu de fait une influence trop grande, destructive du principe de l'égalité corporative. D'ailleurs, ces personnes morales étant d'une solvabilité certaine, il n'y avait pas d'inconvénients à leur permettre d'être leurs propres assureurs.

Le régime n'est pas le même pour les entreprises dépen-

des membres de la Corporation qui sont en même temps membres du « Landsrath » ont le droit de voter dans l'Assemblée générale; en Prusse, l'autorité administrative de chaque « Kreis » (sous-préfecture) désigne ceux des membres de la Corporation qui auront le droit de voter dans l'Assemblée générale. Pour plus de détails, cf. Pil. II, p. 464 et s.).

dant de l'Empire ou d'un État, que pour celles dépendant des communes.

1° Entreprises dépendant de l'Empire ou d'un État.

— Un très grand nombre de ces entreprises échappent à la règle de l'organisation corporative ; pourtant un certain nombre y restent encore soumises, ce sont toutes celles qui sont contenues dans les énumérations de la loi de 1884 et de la loi d'extension du 28 mai 1885, § 1. Les entreprises suivantes échappent à la règle :

les entreprises dépendant des administrations de la marine et de l'armée (Ausd. G. § 2) ;

les postes, télégraphes et chemins de fer (id.)

les entreprises de navigation intérieure, de flottage et de bachotage (id.) ;

toutes les entreprises de construction (B. G. §§ 46, 47) ;

les entreprises agricoles et forestières (L. G. § 102) ;

les entreprises maritimes (L. G. § 102).

Pour les entreprises dépendant de l'administration de l'armée et de la marine, ainsi que pour les postes, télégraphes et chemins de fer, l'Empire et les États sont dans l'obligation de se charger de l'Assurance. Pour les autres, ils ont le droit de les adjoindre à la Corporation professionnelle compétente (1).

Lorsque l'Assurance est administrée directement par l'Empire ou par un État, l'Office impérial d'assurance n'a pas à exercer les fonctions de surveillance qu'il exerce sur les Corporations d'assurance ; ces fonctions appartiennent :

pour les entreprises dépendant de l'administration de l'armée et de la marine aux autorités supérieures de l'administration militaire ou maritime ; pour les autres

(1) Ausd. G. § 2, al. 1 et 2. — L. G. § 109. — B. G. § 5, al. 2.

entreprises dépendant de l'Empire, elles appartiennent au Chancelier ; pour les entreprises dépendant des États à l'autorité centrale de chacun d'eux (*Landes-central-behörde*) (1).

Ces autorités édictent pour les entreprises soumises à leur surveillance une « ordonnance d'exécution » (*Ausführungsbestimmung*), analogue au statut des Corporations professionnelles.

L'Empire et les États ont créé pour administrer l'Assurance des fonctionnaires particuliers, appelés « autorités d'exécution » (*Ausführungsbehörde*), qui sont nommés par les autorités de surveillance. Ce sont eux qui remplissent les fonctions des Conseils de corporations et, en particulier, fixent les indemnités.

2° *Entreprises dépendant des Communes et des autres personnes publiques (Provinces)*. — Ces entreprises restent presque toutes soumises à la règle de l'organisation corporative, un petit nombre seulement y échappent ; ce sont les travaux de construction exécutés par les Communes ou autres personnes publiques pour leur propre compte, c'est-à-dire les travaux en régie exécutés par elles.

Pour ces travaux, les Communes peuvent se charger elles-mêmes de l'Assurance ; mais elles peuvent aussi, si elles le préfèrent, abandonner ce soin à la Corporation professionnelle compétente. Leur décision à ce sujet doit être approuvée par l'autorité centrale (*Landescentralbehörde*)

(1) Dans tous les États, sauf en Prusse, ces fonctions sont confiées aux ministres de l'intérieur. En Prusse, elles sont confiées au ministre dont dépend l'entreprise.

CHAPITRE IV

JURIDICTION ET SURVEILLANCE.

Comme nous le verrons, ce sont les Corporations elles-mêmes qui décident s'il y a lieu d'accorder une indemnité et qui fixent le montant de cette indemnité. Contre ces décisions l'appel est porté devant des « *tribunaux arbitraux* » (*Schiedsgerichte*) spécialement créés à cet effet. Dans certains cas d'une gravité particulière, un appel en seconde instance est en outre possible ; il est porté devant l'Office impérial d'assurance.

C'est aussi l'Office d'assurance qui est, comme nous l'avons vu, le chef administratif des Corporations, veille à ce qu'elles respectent les dispositions légales et statutaires et surveille le fonctionnement de l'institution toute entière.

Nous étudierons successivement les tribunaux arbitraux et l'Office impérial d'assurance.

Les tribunaux arbitraux. — Sont composés d'un président permanent et de quatre membres :

Le président est nommé parmi les fonctionnaires par le *Centralhehörde* du pays dans lequel est le siège du tribunal (1).

(1) Les lois qui organisent l'Assurance ont donné certaines compétences au « Pouvoir central » (*Centralhehörde*) de chaque État ; chaque État a ensuite décidé par qui seraient exercées ces compétences. Dans

Deux des membres sont nommés par les Conseils de section, mais ne doivent être pris ni parmi les membres de ces Conseils, ni parmi ceux du Conseil de la Corporation, ni parmi les « hommes de confiance », ce qui est une garantie d'impartialité.

Les deux autres membres sont nommés par les représentants des assurés parmi eux.

Pour chaque membre on nomme deux remplaçants. L'élection ne peut pas être refusée; les règles à ce sujet sont les mêmes que pour les élections aux Conseils de Corporation et de section.

Les membres sont nommés pour quatre ans; cette durée de la charge peut être trouvée longue, mais elle donne aux juges le temps d'acquérir l'expérience nécessaire. Ils sont renouvelables tous les deux ans par moitié, de sorte que les nouveaux élus se trouvent toujours à côté de deux juges ayant déjà l'habitude du métier.

Les membres des tribunaux arbitraux sont indemnisés par les Corporations; mais le président ne peut rien recevoir d'elles (1).

tous les États sauf en Prusse, c'est le ministre de l'intérieur qui les exerce; en Prusse elles sont partagées entre le ministre du commerce et de l'industrie (Corporations industrielles), le ministre de l'agriculture (Corporations agricoles), et le ministre compétent pour les entreprises dépendant de l'État.

(1) Les dépenses faites par les Corporations en frais de justice arbitrale ont été en 1886 120.727 m.

1887 205.787

1888 237.327

1889 302.142

1890 341.860 (Off. tr. II. p. 55, tabl. II).

Ce n'est là qu'une cause de dépenses très minime, presque négligeable par rapport au total des dépenses des Corporations. En effet,

La compétence des tribunaux arbitraux est professionnelle : il y a un tribunal arbitral par section, ou par Corporation lorsque la Corporation n'est pas partagée en sections. Le Bundesrath peut au besoin ordonner qu'il y ait plus d'un tribunal arbitral par section.

Le siège du tribunal est fixé par le « Pouvoir Central » de l'État où se trouve la section ; si la section sort des frontières d'un État, le siège du tribunal est fixé par l'Office d'assurance, après entente avec les « Pouvoirs Centraux » des États intéressés.

En attribuant aux tribunaux arbitraux une compétence professionnelle, le législateur allemand a été évidemment guidé par l'idée qu'il était bon de donner aux parties des juges pris dans la même profession qu'elles. L'expérience semble pourtant avoir montré qu'une compétence territoriale serait de beaucoup préférable. Le fait que les membres des tribunaux arbitraux sont de la même profession que les parties, n'a en pratique, par suite de la nature même des questions que soulèvent les procès, sur ces matières aucune espèce d'importance (1). D'autre part, la compétence professionnelle a des inconvénients pratiques considérables :

en comparant les dépenses pour frais de justice arbitrale aux dépenses totales, on trouve que pour 100 m. de dépenses totales il a été dépensé en frais de justice arbitrale

en 1886	1 m. 2
1887	1, 1
1888	0, 9
1889	1, 0
1890	0, 9 (id. p. 20).

(1) Les procès portent par exemple sur la question de savoir s'il y a incapacité totale ou partielle, si l'incapacité a été causée par un accident ou par une disposition malade (hernies, lombagos, etc.)

Le premier est de placer le siège du tribunal trop loin des intéressés, surtout dans les Corporations s'étendant à tout l'Empire et qui n'ont qu'un petit nombre de sections (1).

Cela augmente beaucoup pour les assurés les difficultés déjà bien grandes qu'ils ont à se procurer un défenseur. Ils font appel, mais ils n'ont pas trouvé d'avocat, et leur affaire est jugée sans que leur cause soit défendue. Le fait est très fréquent.

Le genre de compétence attribué aux tribunaux arbitraux présente aussi un autre inconvénient : c'est que certains tribunaux sont surchargés d'affaires, font attendre longtemps leurs décisions ; tandis que d'autres n'ont rien à faire et attendent d'avoir un certain nombre d'affaires pour se réunir.

Aussi, la substitution pour les tribunaux arbitraux de la compétence territoriale à la compétence professionnelle, semble être aujourd'hui unanimement réclamée en Allemagne (2). Et cette réforme va probablement être bientôt réalisée : En effet, lors de la discussion du budget de 1893 (chapitre Office impérial d'assurance), un orateur a cité le cas d'un tribunal arbitral qui avait négligé de se réunir et retardé par là sa décision dans une affaire, pour cette raison qu'il voulait attendre d'avoir plusieurs affaires à trancher. Dans la courte discussion qui eut lieu à ce sujet, le secrétaire d'État, M. von Botticker, a donné à entendre, qu'à l'occasion de la Nouvelle actuellement en

(1) La Corporation des instruments de musique a trois sections, la Corporation de la soie deux ; celle des tramways n'en a pas, de même celle des moyens de subsistance et celle du sucre, etc.

(2) Cf. un article de M. Ernest Lange dans le « Sozialpol. Cent. blatt » 1892, p. 297.

préparation sur l'Assurance contre les accidents, on aurait à s'occuper de l'organisation des tribunaux arbitraux, et que l'on arriverait peut-être à remplacer leur compétence professionnelle par une compétence territoriale.

Les tribunaux arbitraux sont chargés de juger les recours contre les décisions prises par les Corporations au sujet des secours et indemnités, sur le refus d'en accorder ou sur leur montant.

Les recours doivent être formés dans un délai de quatre semaines après la décision de la Corporation ; aussi, l'acte par lequel cette décision est notifiée à l'assuré intéressé doit indiquer la durée de ce délai et quel est le tribunal arbitral compétent. Le jugement du tribunal arbitral est définitif dans les cas suivants :

lorsqu'il s'agit des frais de guérison ;

lorsqu'il s'agit d'une indemnité pour un cas d'incapacité passagère ;

lorsqu'il s'agit de frais d'ensevelissement ;

Dans les autres cas, un appel contre ce jugement peut être porté, dans le délai de 4 semaines, devant l'Office impérial d'assurance ; c'est-à-dire :

lorsqu'il s'agit d'une indemnité pour un cas d'incapacité permanente ;

lorsqu'il s'agit d'une indemnité à payer aux membres de la famille de la victime (1) ;

L'Office impérial d'Assurance (2) présente ce caractère

(1) Les cas que les tribunaux arbitraux jugent sans appel sont précisément ceux dont la décision peut être laissée aux conseils de section ; ceux pour lesquels un appel peut être porté devant l'Off. impér. sont ceux dont la décision n'appartient qu'aux conseils de corporations. (P. 176).

(2) Nous nous servons ici d'un art. écrit par M. Bödiker, président

remarquable qu'il est à la fois un organe supérieur d'administration et un organe supérieur de juridiction, réunissant ainsi en lui deux sortes d'attributions qui sont d'ordinaire séparées (1).

On aurait pu attribuer ses fonctions administratives au ministère de l'intérieur, ses fonctions judiciaires au ministère de la justice, et c'est même ce qu'aurait exigé l'application rigoureuse du principe de la séparation des pouvoirs. On s'en est pourtant abstenu pour des raisons pratiques, et l'on a bien fait, croyons-nous.

Ces fonctions diverses s'exercent souvent en effet sur les mêmes points ; en les séparant, il serait arrivé que les décisions sur un même point eussent été divergentes. Prenons par exemple la question de savoir si telle personne est soumise à l'Assurance ; elle peut se poser soit au point de vue administratif pour la répartition des charges entre les entrepreneurs soit au point de vue judiciaire pour les indemnités (2). De même la question de savoir à quelle Corporation appartient une entreprise, suivant qu'elle se pose au point de vue de la répartition des charges ou au point de vue du paiement des indemnités. Il serait déplo-

de l'Office impér. d'assur., dans le dictionnaire de Conrad au mot « Reichsversicherungsamt. »

(1) Organe d'administration, il a la surveillance des actes des Corporations, et le droit de donner ou de refuser son autorisation pour certains de ces actes. — Organe de juridiction, il juge, dans les cas où ils sont permis, les appels contre les jugements des tribunaux arbitraux.

(2) Exemple : certaines personnes, des employés de bureau par exemple, sont considérés par une Corporation comme étant soumises à l'Assurance ; un entrepreneur, chez qui une ou plusieurs de ces personnes sont occupées, pense qu'il en est autrement et attaque pour cela la façon dont le Conseil de la Corporation a fixé sa contribution. C'est un recours administratif. Dans une autre Corporation, les mêmes

nable que ces questions — et bien d'autres, car ce ne sont là que des exemples — fussent tranchées dans un sens à un point de vue, dans un autre sens à l'autre point de vue.

De plus, en réunissant ces deux fonctions dans une seule main, on fait profiter l'administration de l'expérience de la juridiction et réciproquement. Or, dit M. Bödiker, avec la haute compétence que lui donne sa situation, la pratique a montré que cet avantage-là a une grande importance : « pour de nombreuses questions d'administration, la solution est apportée par la considération de « savoir quel serait le principe à admettre là-dessus en « matière de juridiction ; et inversement, la juridiction « puise son aliment dans la connaissance des personnes « et des rapports qu'apporte la pratique de l'administration ».

Il importait donc de réunir ces fonctions en une seule main ; quant à les confier soit au ministère de l'intérieur, soit au ministère de la justice, il n'y fallait pas songer, car leur exécution en aurait certainement souffert. Il est en effet nécessaire que l'organe chargé de les accomplir soit indépendant, pour mériter et gagner la confiance des intéressés. Cette condition, comme on va le voir, semble être parfaitement réalisée par l'Office impérial d'assurance.

L'Office impérial d'assurance a son siège à Berlin. Il comprend des membres permanents qui doivent être au

personnes sont considérées par le Conseil comme n'étant pas soumises à l'Assurance ; une d'elles devient victime d'un accident et, jugeant qu'elle est soumise à l'Assurance, attaque pour cela la décision par laquelle le Conseil de la Corporation a refusé de lui accorder les secours. C'est un recours judiciaire.

moins au nombre de trois, y compris le président, et huit membres non permanents.

Le président et les membres permanents, pour le nombre desquels la loi se contente de fixer un minimum, sont nommés à vie par l'Empereur sur la présentation du Bundesrath. D'après la dernière loi du budget, ces membres permanents sont au nombre de 33.

Des huit membres non permanents, quatre sont nommés par le Bundesrath dans son sein, deux par les Conseils des Corporations et deux par les représentants des assurés parmi eux. Pour ces élections, le nombre de voix à accorder à chaque Conseil de corporation ou à chaque représentation des assurés est fixé par le Bundesrath.

Les membres non permanents sont élus pour quatre ans; pour chacun d'eux on nomme deux remplaçants. Le nombre de ces remplaçants est paraît-il insuffisant, et l'on désirerait que chaque membre en ait 5 ou 6 (1). En effet, par suite de l'accroissement des affaires de l'Office impérial, le temps de ses membres est maintenant pris presque tout entier : les membres entrepreneurs ne peuvent plus diriger leurs affaires, les membres ouvriers perdent leurs places. Aussi ne trouve-t-on pas facilement, pour remplir ces fonctions, des personnes présentant les conditions d'honorabilité et de compétence suffisantes.

L'Office impérial d'assurance agit comme organe judiciaire et comme organe administratif.

Comme organe judiciaire il juge, dans les cas que nous avons indiqués plus haut, les recours contre les décisions des tribunaux arbitraux.

Ses fonctions comme organe administratif sont très

(1) Projet Möller et Rösicke approuvé par le Bundesrath.

nombreuses, les plus intéressantes sont celles qu'il a à l'égard de l'administration interne des Corporations et que nous avons étudiées déjà.

Quant aux autres nous les avons indiquées au fur et à mesure que l'occasion s'en est présenté ; nous en rappellerons ici quelques-unes :

les fonctions qu'il a eues pour la formation des corporations,

la fixation du siège des tribunaux arbitraux pour les Corporations qui chevauchent sur plusieurs États ;

la fixation des formulaires pour les avis d'accidents ;

la détermination de ce qu'il faut entendre par fabriques, par entreprises agricoles ou forestières et par entreprises accessoires ;

l'exécution des Corporations qui tardent à rembourser la Poste.

A côté de l'Office impérial d'assurance créé et organisé par elle, la loi permet aux différents États de créer des Offices particuliers d'assurance, payés par eux. Ces Offices particuliers d'assurance ont à peu près la même compétence que l'Office impérial (1), mais elle ne s'étend qu'aux Corporations dont le territoire ne sort pas des frontières de l'État.

Chaque Office particulier doit comprendre : des membres permanents, au moins au nombre de trois, y compris le président, qui sont nommés à vie par les Landeshern (chambre des seigneurs) ; et 4 membres non permanents, dont deux sont nommés par les Conseils des Corporations et deux par les représentations des assurés.

(1) Les droits de l'Office impérial qui peuvent être accordés à ces Offices particuliers sont énumérés sous forme de renvoi aux paragraphes par le § 92 ; nous croyons inutile de les indiquer.

Les Etats suivants ont institués des Offices particuliers d'assurance :

La Bavière et la Saxe, dès 1886.

La principauté de Reuss en 1887.

Le Wurtemberg, les duchés de Bade, Mecklembourg-Schwerin et Strelitz en 1888.

Le duché de Hesse en 1889.

Dans le ressort de leur compétence, les Offices particuliers agissent absolument comme l'Office impérial et ne lui sont nullement soumis.

Cette institution des Offices particuliers d'assurance ne semble pas avoir rendu les services que l'on en espérait ; cela tient à ce que très peu de Corporations sont tout entières comprises dans un seul Etat. Aussi n'ont-ils guère allégé les charges de l'Office impérial (1). Leur rôle est resté tout à fait insignifiant.

C'est d'ailleurs fort heureux, car s'il en avait été autrement, cette institution aurait pu compromettre l'unité que doit avoir l'exercice de ces hautes fonctions administratives et judiciaires.

Nous avons vu que quelques-uns des membres des tribunaux arbitraux et des Offices d'assurance sont des représentants des assurés ; nous dirons ici comment ils sont nommés.

Représentants des assurés. — Dans chaque section, ou dans chaque Corporation pour les Corporations qui ne sont pas partagées en sections, on nomme des représentants des assurés dans le but :

1^o D'élire des juges aux tribunaux arbitraux.

(1) D'après M. Bödiker, 93 % du travail total incombe à l'Office impérial, et 5 % seulement est exécuté par les Offices particuliers.

2° D'apprécier les règlements prescrivant des mesures pour prévenir les accidents.

3° Et de participer à l'élection de deux membres non permanents de l'Office impérial d'assurance.

Le nombre de ces représentants doit être égal au nombre des membres du Conseil de section ou de Corporation.

Ces représentants sont nommés par les Comités des caisses de maladies qui ont leur siège dans la section et auxquelles appartiennent au moins 10 personnes assurées employées dans des entreprises de membres de la Corporation. Ceux des membres des Comités qui représentent les patrons ne prennent pas part à l'élection ; les membres qui représentent les assurés y prennent seuls part.

Les Comités des caisses de maladies connues sous le nom de *Caisses libres* (*Freie HilfsKassen*) ne participent pas à l'élection. Ces caisses sont les véritables caisses ouvrières, quelque chose comme les caisses de nos syndicats ouvriers ; la loi a cru prudent de ne pas les faire participer à l'élection des représentants. La loi a montré encore là pour les *Caisses libres de secours* cette défaveur qui apparaît dans tant de dispositions de la loi d'Assurance contre les maladies.

Pour chaque représentant, on nomme deux remplaçants. Représentants et remplaçants sont élus pour quatre ans. Ils sont indemnisés pour leurs dépenses et pour la perte de leur salaire.

Outre ces représentants nommés comme nous venons de le dire pour accomplir les trois fonctions ci-dessus énumérées, il existe encore d'autres représentants des assurés qui ont pour fonction unique de participer aux enquêtes sur accidents. Il y en a un par circonscription de police, et deux remplaçants.

Ils sont nommés pour deux ans et par les Comités des Caisses de maladies, comme les autres. Mais ici les Comités des *Caisses libres de secours* participent à l'élection ; c'est là la seule différence essentielle avec l'autre genre de représentation et la raison pour laquelle la loi a institué celle-ci : elle n'a pas osé faire assister aux enquêtes sur accidents, comme représentants des assurés, de prétendus représentants à l'élection desquels les *Caisses libres* n'auraient pas participé.

Il saute aux yeux que ce mode de représentation des assurés est très défectueux. Il n'y a pas là une véritable représentation des assurés. Tous les ouvriers ou employés qui sont assurés contre les accidents et qui ne sont pas assurés contre les maladies, ne sont pas représentés du tout. Les membres des *Caisses libres* ne le sont guère davantage. Que dire enfin de ce mode d'élection à plusieurs degrés, ce mode d'élection *antédiluvien* comme on l'a appelé, grâce auquel les juges des tribunaux arbitraux sont nommés par les assurés, mais au troisième degré. Ce n'est pas ainsi que sont nommés par les entrepreneurs les membres des conseils de Corporation ou de sections : ils sont nommés directement, au suffrage universel, par l'Assemblée générale des patrons. Pourquoi n'en serait-il pas de même pour les représentants des ouvriers ? A vrai dire le législateur allemand a montré en tout cela un mauvais vouloir évident et par là il a rendu les classes ouvrières défiantes à l'égard de son œuvre et diminué la bonne influence qu'elle pouvait exercer pour la pacification sociale.

CHAPITRE V

OBJET DE L'ASSURANCE

L'Assurance contre les accidents a pour objet de secourir les ouvriers victimes d'accidents du travail ou leur famille.

Ces secours sont accordés à l'ouvrier ou à sa famille dans tous les cas d'accidents du travail, sans distinguer s'il y a eu faute du patron, faute de l'ouvrier ou cas fortuit. Et, de même que la cause de l'accident n'influe pas sur l'obtention du secours, elle n'influe pas non plus sur leur montant : ils seront les mêmes dans tous les cas. On n'a plus à rechercher la cause des accidents.

Il n'est fait exception à ce principe que dans deux cas : 1° quand l'assuré a causé l'accident avec préméditation ; 2° quand il a été constaté par un jugement correctionnel que le patron, son préposé ou un tiers, ont amené l'accident avec intention. Dans le premier cas, l'assuré et sa famille n'ont droit à aucun secours. Dans le second cas, l'assuré ou ses ayants-droits peuvent alors actionner l'auteur du dommage et, au lieu de l'indemnité restreinte accordée par l'Assurance, lui réclamer la compensation intégrale du dommage, d'après le droit commun en matière de responsabilité.

Sauf dans ces deux cas exceptionnels, la législation allemande supprime donc, pour les accidents du travail, toute question de responsabilité, et donne à l'ouvrier ou à

sa famille la certitude d'être toujours secouru. Mais, par contre, ces secours ne s'élèvent qu'à une certaine quotité du salaire de la victime et ne sont donc qu'une compensation partielle du dommage causé par l'accident à la victime ou à sa famille.

La situation faite, par cette législation, au patron et à l'ouvrier, présente donc, avec la situation que leur faisait la législation de responsabilité, les différences pratiques suivantes : le patron a pour tout accident quelque chose à payer, mais il échappe au gros danger d'avoir à payer parfois tout le dommage causé par un accident ; l'ouvrier ou sa famille perdent de leur côté l'espoir d'être jamais dédommagés complètement des suites d'un accident, mais ils acquièrent la certitude d'être toujours secourus. L'Assurance contre les accidents est donc comme une sorte de forfait entre le patron et l'ouvrier.

§ 1. — Secours fournis par l'Assurance.

Les secours accordés à la victime ou à sa famille consistent essentiellement en une rente qui n'est jamais égale qu'à une certaine quotité du salaire de la victime. C'est donc à tort que la loi qualifie ces secours de « compensation au dommage causé par l'accident (1) ». Le dommage en effet est égal à la perte du salaire, et les secours n'en sont qu'une réparation partielle. Les charges auxquelles l'ouvrier subvenait par son salaire restent les mêmes ; il devra continuer à se nourrir lui et toute sa famille : l'état du blessé exige même que sa nourriture soit plus soignée.

Evidemment des raisons de fait s'opposaient à ce que

(1) U. G. § 5, al. 1.

l'on donne à la victime ou à sa famille un dédommagement complet : ç'aurait été imposer à l'industrie une charge bien lourde ; on pouvait craindre aussi de pousser par là les assurés à la négligence.

Mais il ne faut pas se dissimuler qu'en ne donnant à la victime ou à sa famille qu'un dédommagement partiel, on fait participer l'assuré aux charges de l'Assurance. C'est là une participation en moins prenant pour ainsi dire et une participation considérable.

Ce n'est pas ainsi pourtant que le législateur allemand semble avoir envisagé la chose.

« La prétention, dit-il, à une indemnité complète des
« dommages pécuniaires causés par l'accident, d'une in-
« demnité qui, outre les frais de guérison, comprendrait
« le salaire tout entier de la victime, ne peut pas être con-
« sidérée comme répondant à la justice. De même qu'il
« va de soi que les personnes employées dans les services
« publics, lorsqu'elles deviennent incapables d'accomplir
« leur service, ne reçoivent comme pension, non pas leur
« traitement complet, mais seulement une partie de ce
« traitement, de même il ne serait pas juste que les per-
« sonnes employées au service de particuliers, lorsqu'elles
« deviennent incapables de travail, reçoivent une rente
« égale à leur salaire » (1). De plus, ajoute le législateur,
il faut considérer que le blessé n'aura plus de dépenses à
faire pour ses vêtements de travail et outils.

Ces paroles embarrassées ne sont pas des raisons (2).

(1) Exposé des Motifs.

(2) Invoquer une prétendue économie en habits de travail et en outils n'est pas sérieux ; quant à l'analogie tirée de l'exemple des fonctionnaires elle montre simplement que l'on commet envers eux une injustice. Nous ferons remarquer aussi que les frais de guérison ne

L'accident prive l'ouvrier de son salaire ; en bonne justice, l'indemnité qui lui est accordée devrait être égale à ce salaire ; et l'ouvrier participe aux charges de l'Assurance pour tout ce dont cette indemnité est inférieure à son salaire. Il ne faut pas l'oublier lorsqu'on apprécie la façon dont la loi allemande fait supporter les frais de l'Assurance : il y est écrit en grosses lettres que les patrons seuls supportent ces frais ; ce n'est là qu'une apparence, et il ne faut pas s'y laisser prendre.

La rente étant une quotité du salaire, il importe de bien savoir ce que l'on entend par salaire. En règle générale, c'est le salaire quotidien réel de la victime qui est pris comme base de calcul. On considère comme salaire quotidien, dit la loi, la moyenne par jour de travail de ce que l'assuré a touché en salaire proprement dit ou en traitement (*Lohn oder Gehalt*), pendant la dernière année de son occupation dans l'entreprise. S'il n'y avait pas un an qu'il était dans l'entreprise, on prend comme base le salaire annuel d'un ouvrier analogue dans la même entreprise ou dans une entreprise analogue. Si ce salaire quotidien dépasse 4 m. tout ce qui est au delà ne compte que pour le tiers de sa valeur (1).

Pourtant, au cas où le salaire quotidien de la victime ainsi calculé n'atteindrait pas le montant du salaire quo-

peuvent pas entrer en ligne de compte comme dédommagement de la perte du salaire, puisqu'ils font face à des dépenses particulières.

(1) Le tout est contenu dans U.G. § 5, al. 2, 3, 4. Ainsi donc, pour avoir le salaire quotidien, on additionne tout ce que l'assuré a touché depuis un an et l'on divise cette somme par le nombre de jours où il a travaillé. Nous avons vu que pour connaître le gain annuel d'un employé (savoir s'il gagne plus ou moins de 2.000 m.), on multiplie le salaire quotidien par 300.

tidien de l'ouvrier à la journée dans la localité, tel qu'il est fixé par les autorités administratives après entente avec les autorités communales, c'est ce dernier que l'on prend comme base (§ 5, al. 5). Mesure excellente et qui trouve en particulier une heureuse application pour les apprentis.

Par exception à ces règles de calcul du salaire qui doit servir de base à l'indemnité, il est fait des situations particulières aux assurés des entreprises agricoles et forestières d'une part, à ceux des entreprises maritimes d'autre part (1).

(1) Entreprises agricoles et forestières : 1^o pour les ouvriers on ne se base pas sur leur salaire individuel, mais toujours sur le salaire quotidien de l'ouvrier à la journée fixé comme ci-dessus (par autorités administratives après entente avec autorités communales) pour chaque genre d'ouvriers : agriculteurs, sylviculteurs, adolescents, grandes personnes ; 2^o pour les employés, on se base sur leur salaire individuel ; tout ce qui dépasse 4 m. par jour ne compte que pour un tiers ; si leur salaire est plus de 300 fois supérieur au salaire de l'ouvrier à la journée, tout ce qui dépasse n'est pas compté ; 3^o pour les entrepreneurs assurés, on se base sur le salaire de l'ouvrier à la journée ; le statut peut d'ailleurs en décider autrement ; tout ce qui dépasse 4 m. par jour ne compte que pour un tiers (Land. U. G. § 6, al. 3, 4, 5.)

Entreprises maritimes : 1^o pour les marins (matelots, mécaniciens...) le salaire annuel pris pour base de calcul est égal : au salaire mensuel que le Chancelier d'Empire doit fixer pour chaque catégorie d'entre eux tous les cinq ans et après entente avec les autorités centrales du pays (cf. Ordonnance du Chancel. 22 déc. 1887), additionné (comme prix de la nourriture qu'on leur donne à bord) des deux cinquièmes de ce salaire mensuel ; le tout multiplié par neuf (représentant le nombre de mois) ; 2^o pour les assurés soumis à l'Assurance comme travaillant dans des entreprises connexes des entreprises de transports maritimes (docks, pilotage, sauvetage) le salaire pris pour base de calcul est fixé dans chaque localité par les autorités administratives ; ce salaire est-il inférieur au salaire de l'ouvrier à la journée dans cette localité, fixé comme il a été dit ci-dessus (autorités

Ces remarques générales une fois faites sur les secours fournis par l'Assurance, nous dirons en quoi consistent ces secours, en distinguant entre le cas de mort et le cas de blessure.

En cas de mort. Lorsque l'accident a causé la mort de la victime, soit immédiatement, soit médiatement, l'Assurance fournit d'abord une somme destinée à pourvoir à l'ensevelissement du défunt, et ensuite une rente à certaines personnes de sa famille.

Comme frais d'ensevelissement la loi accorde vingt fois le montant du salaire quotidien, calculé d'après les règles indiquées plus haut. Mais dans tous les cas cette somme ne doit pas être inférieure à 30 m. (1).

administratives après entente avec les autorités communales) c'est ce dernier qui est pris comme base; 3° pour les armateurs, les entrepreneurs de pilotage et autres gens compris dans le § 4 auxquels la loi permet de se soumettre à l'Assurance, le salaire pris comme base de calcul est fixé par le statut de la Corporation. Pour les trois classes, lorsque le salaire ainsi fixé dépasse 1.200 m., tout ce qui dépasse ne vaut que pour 1/3 de sa valeur (S. U. G. § 6, 7, 9 al. 2).

(1) U. G. § 6, n° 1. — Au point de vue des frais d'ensevelissement, des dispositions particulières sont édictées, d'une part pour les assurés des entreprises maritimes, d'autre part pour ceux des entreprises agricoles et forestières.

Entreprises maritimes : 1° La Corporation professionnelle n'a pas à payer de frais d'ensevelissement pour eux dans tous les cas où, en vertu des lois maritimes (Code de comm. § 524. — Ordonn. marit. § 51), l'armateur a l'obligation de supporter ces frais (S. U. G. § 13, n° 1); 2° pour les marins, la somme payée comme frais d'ensevelissement s'élève aux 2/3 de leur salaire moyen de chaque mois, tel qu'il est fixé d'après les règles indiquées p. 208, note; pour les personnes assurées comme faisant partie d'entreprises connexes aux entreprises de transports maritimes (à savoir celles énumérées § 1, n° 2. S. U. G.: docks flottants, exercice du pilotage, du sauvetage, de la surveillance,

La rente est attribuée à la veuve, aux enfants, et dans certains cas aux ascendants (1).

La veuve a droit à 20 0/0 du salaire jusqu'à sa mort ou jusqu'à ce qu'elle se remarie. Lorsqu'elle se remarie, elle reçoit en une fois comme dot le triple de sa rente annuelle ; puis plus rien. La veuve ne reçoit rien lorsque le mariage a eu lieu après l'accident, entre l'accident et la mort. La loi en a ainsi décidé pour prévenir des fraudes possibles ; un ouvrier victime d'un accident aurait pu en effet contracter un mariage *in extremis*, dans le seul but de faire avoir à sa veuve les avantages de la loi.

Les enfants. Chaque enfant a droit à 15 0/0 du salaire jusqu'à l'âge de quinze ans accomplis. Si les enfants étaient déjà orphelins de mère, chacun d'eux a droit à 20 0/0 du salaire au lieu de 15 0/0.

Les ascendants du défunt ont droit aussi à une rente, mais seulement lorsque celui-ci était leur seul soutien. Cette rente s'élève à 20 0/0 comme celle de la veuve, ils en jouissent jusqu'à leur mort ou jusqu'à ce qu'ils n'en aient plus besoin. S'il y a des grand-père ou grand'mère cette rente leur est accordée dans les mêmes conditions mais seulement à défaut de père et de mère.

Nous ferons deux remarques communes à la veuve, aux enfants et aux ascendants.

de l'éclairage et entretien des eaux) la somme s'élève au 1/15 de leur salaire annuel tel qu'il est fixé par les règles particulières à ces gens-là et indiquées plus haut (p. 208, note) (S. U. G. § 13, n° 1).

Entreprises d'agriculture. Les frais d'ensevelissement de ces assurés-là s'élèvent au 1/15 du salaire annuel tel qu'il est fixé pour eux par les règles indiquées plus haut (p. 208, note) L. G. § 7, n° 1.

(1) Les dispositions légales sur ce point sont contenues dans U. G. § 6, n° 2.

1^o Le total des rentes accordées à ces trois classes de survivants ne peut pas être supérieur à 60 0/0 du salaire. Les ascendants n'ont droit à leur rente que si le total des rentes touchées par la veuve et les enfants reste inférieure à ce maximum ; ils sont exclus par les deux autres classes. Quant à la veuve et aux enfants, ils ne s'excluent pas les uns les autres, mais leur rente est réduite proportionnellement.

2^o La loi allemande a prévu le cas où la victime de l'accident est un étranger ; elle décide que ceux-là seuls des survivants ci-dessus indiqués ont droit aux rentes, qui habitaient en Allemagne au moment de l'accident.

Le législateur a sans doute pensé qu'il eut été injuste de refuser tout secours aux parents de l'ouvrier étranger, que cela aurait été d'ailleurs donner aux entrepreneurs une prime pour l'emploi des ouvriers étrangers. Mais il a avec raison supprimé la rente, lorsque les parents vivent à l'étranger ; à cause des difficultés du paiement, et par ce que, on ne peut exercer alors aucun contrôle, ni sur l'identité, ni sur le nombre de ces parents.

En cas de blessure. — Les blessés reçoivent des frais de guérison et une rente pour toute la durée de leur incapacité. Mais ces secours ne leur sont fournis par l'Assurance contre les accidents qu'après 13 semaines ; pendant les 13 premières semaines, ces secours leur sont fournis par l'Assurance contre les maladies. C'est là un des traits caractéristiques de l'Assurance contre les accidents en Allemagne. Avant de l'étudier, nous dirons d'abord quels sont ces secours que l'Assurance contre les accidents fournit aux blessés à partir de la 14^e semaine (1).

(1) Nous dirons brièvement ici quels sont les secours fournis aux blessés par l'Assurance contre les maladies pendant les 13 premières semaines, ce sont les mêmes que ceux accordés aux malades. Pendant

Ces secours consistent, comme nous l'avons dit, en des frais de guérison et en une rente.

Chaque Corporation doit fournir aux blessés les soins d'un médecin et des remèdes ; et elle a intérêt, afin de hâter la guérison, à ce que le blessé soit aussi bien soigné que possible. Les soins médicaux et les remèdes peuvent être fournis au blessé soit chez lui, soit dans un hôpital. En règle générale, c'est à la Corporation professionnelle qu'appartient le droit de choisir entre ces deux moyens et elle peut imposer son choix au blessé. Par exception le consentement du blessé est nécessaire lorsqu'il est marié ou habite avec un parent quelconque. Pourtant ceux-là même qui sont mariés ou habitent avec un parent rentrent dans la règle, « lorsque le genre de leur blessure exige un traitement ou des soins qui ne peuvent pas être donnés dans la famille » (1).

les 3 premiers jours, l'Assurance de maladies ne donne absolument rien. A partir du quatrième jour, elle fournit des frais de guérison et une rente qui est égale à la *moitié* du salaire de l'assuré (K. V. G. §§ 6, 20, 64, 72, 73, 74). — Mais à partir de la fin de la troisième semaine, cette rente est portée au $\frac{2}{3}$ du salaire, par un supplément que paye, non l'Assurance de maladies, mais l'entrepreneur dans l'entreprise duquel est arrivé l'accident (U. G. § 5, al. 9). — Le législateur, en refusant tout secours aux assurés pendant les trois premiers jours, a voulu donner un peu de temps à la Caisse de maladies, pour lui permettre de déjouer les simulations. Mais par là il sacrifie assez injustement les assurés ; en outre il compromet l'intérêt bien entendu des Caisses de maladies et des Corporations d'accidents, en privant le blessé de tous soins à ce moment où la guérison dépend souvent de soins intelligents donnés immédiatement après l'accident. Cela est si vrai que, avant 1883, les Caisses d'Assurance privées contre les accidents accordaient des secours aux blessés dès le jour même de l'accident, (cf. disc. de Richter. St. B. 1881, I, 704).

(1) U. G. § 7.

La rente accordée au blessé n'est jamais qu'une partie du salaire. Elle est fixée de la même façon pour tous les assurés. Elle s'élève :

en cas d'incapacité complète, au $66 \frac{2}{3} 0/0$ du salaire :

et en cas d'incapacité partielle, au total de la rente précédente diminuée de ce qu'il reste à la victime de capacité de travail (1).

La rente accordée au blessé est, comme on le voit, sensiblement supérieure au maximum des rentes que la loi, en cas de mort, accorde aux membres de la famille de la victime défunte ($60 0/0$). Cela tient à ce que, dans le second cas, l'entretien de la victime elle-même est en moins dans les dépenses de la famille.

Lorsque la victime est un ouvrier étranger qui désire rentrer chez lui, l'indemnité lui est payée en capital, en une fois (U. G. § 6 et 7).

Tels sont les secours que l'Assurance allemande fournit aux victimes des accidents, en cas de blessure. Comme on le voit, le caractère essentiel de la législation allemande en cette matière, est que les secours ne commencent à être accordés par l'Assurance-accidents que 13 semaines après

(1) Il y a incapacité partielle toutes les fois que le blessé est obligé de renoncer à son genre de travail, mais non à tout travail. Les accidents entraînant une incapacité partielle sont très nombreux. La question de savoir si l'incapacité est totale ou partielle, et, en cas d'incapacité partielle, l'estimation de la capacité restante, sont des questions de fait très délicates à trancher. C'est sur des questions de ce genre que s'élève le plus grand nombre des procès : en 1893, sur les 24.123 recours qu'ont jugés les trib. arbitr., 13.039 portaient sur la question de savoir quel était le degré de capacité restante ; et sur les 5.331 recours qu'à jugés l'Off. impér., 2151 portaient sur cette même question. (A. N. n° du 1^{er} mars 1894).

l'accident ; pendant les 13 premières semaines, ils sont fournis par l'Assurance-maladies.

C'est là un des principes fondamentaux de l'Assurance obligatoire en Allemagne. Il a en somme la signification suivante : le législateur a pensé qu'il convenait d'exclure de l'Assurance-accidents les accidents de peu de durée, et de les confier à l'Assurance-maladies. Deux solutions extrêmes se présentaient à lui : l'une consistait à séparer complètement les maladies des accidents et à confier chacun de ces deux risques à une Assurance particulière ; l'autre consistait à les confondre et à les confier à une seule et même Assurance. Le législateur allemand a adopté une solution intermédiaire en ce que, tout en organisant une Assurance distincte pour les accidents et pour les maladies, il a confondu les accidents de courte durée (13 semaines) avec les maladies.

C'est une solution assez étrange, peu rationnelle en somme, qui a beaucoup contribué à mettre de la confusion dans cette gigantesque institution de l'Assurance obligatoire, et qui a fait naître, comme nous le verrons, des difficultés pratiques considérables.

C'est pourtant pour une raison d'ordre pratique que le législateur l'a adoptée ; et voici comment il expose lui-même cette raison (1) :

« A cause des charges très lourdes qu'entraînent les
« accidents causant la mort ou une longue incapacité, il
« convient de confier l'Assurance contre ces accidents à des
« organismes puissants, comprenant un grand nombre
« d'entreprises, pour diminuer, en les partageant, les ris-
« ques de ces accidents. Pour les accidents légers, entraî-
« nant une courte incapacité, ces organismes étendus se-

(1) Exp. des mot. : Dr. s. 1884, n° 4.

« raient incapables d'exercer la surveillance qui est nécessaire afin de déjouer les simulations, si à craindre dans ces cas-là. Cette surveillance sera au contraire beaucoup plus efficacement exercée par les Caisses de maladies, organismes peu étendus et corporatifs où chacun, ouvrier et patron, a par suite intérêt à empêcher la simulation ».

L'argument semble à première vue être décisif et il emporta le consentement du Reichstag, presque sans discussion. Il n'en serait plus de même aujourd'hui, s'il fallait recommencer.

Le législateur allemand s'est en effet lancé par là dans de grosses difficultés.

Il faut remarquer d'abord que l'Assurance contre les maladies et l'Assurance contre les accidents ne s'étendent pas exactement aux mêmes personnes. Il est des personnes qui sont soumises à l'Assurance contre les accidents et qui ne sont pas soumises à l'Assurance contre les maladies (1); elles étaient exposées à ne recevoir aucun secours pendant les 13 premières semaines. Le législateur allemand s'est vu obligé de venir à leur aide en décidant, contrairement aux principes généraux de sa législation, que le patron, chez lequel ces personnes sont occupées, leur paiera lui-même en cas d'accident, pendant les 13

(1) Cela se présente dans les cas suivants : un ouvrier employé depuis moins de huit jours dans une entreprise n'est pas assuré contre les maladies (K. V. G. § 1. al. 2), et il est assuré contre les accidents. L'agriculture et la sylviculture ne sont pas soumises par la loi à l'Assurance de maladies, elles peuvent seulement y être soumises par chaque Commune et par chaque État. Toutes les personnes occupées dans la navigation *maritime* échappent à l'Assurance de maladies, etc...

premières semaines, les secours accordés par les Caisses de maladies à leurs membres (U. G. § 5, avant-dern. al.).

Il est aussi beaucoup de personnes qui sont soumises à l'Assurance contre les maladies et ne sont pas soumises à l'Assurance contre les accidents (1) : en cas d'accident, elles recevront donc des secours, des frais de guérison et une rente, pendant les 13 premières semaines ; puis, ne recevront plus rien du tout. Est-ce raisonnable ?

Mais cette disposition présente un inconvénient plus grave, c'est qu'elle a pour conséquence de retarder pour longtemps et même de compromettre à jamais la guérison des blessés ; et rien ne fait mieux comprendre la gravité de cet inconvénient que les efforts faits par le législateur pour le faire disparaître.

Cette disposition est d'abord dangereuse pour la guérison du blessé, en ce qu'elle a pour conséquence de le faire passer au bout de treize semaines des mains de l'Assurance-maladies à celles de l'Assurance-accidents. Or elles n'ont naturellement ni les mêmes hôpitaux, ni les mêmes médecins. Le blessé devra souvent changer d'hôpital, et son état peut rendre ce transfert dangereux. Il devra en tous cas perdre le médecin qui l'a soigné jusqu'alors, qui a entrepris le traitement, pour passer aux mains d'un autre qui n'a pas connu le commencement et la marche du mal et dont les idées et les méthodes sont peut-être, comme il arrive, exactement l'opposé des idées et des méthodes de l'autre.

Il ne faut pas croire que ce soit là des craintes chimé-

(1) On pourrait en citer beaucoup d'exemples car le domaine de l'Assurance de maladies est en principe plus étendu que celui de l'Assurance contre les accidents. Nous citerons les personnes employées dans l'industrie commerciale (magasins, banques, etc..) et celles occupées dans des métiers manuels (K. G. § 4.)

riques. La pratique de l'Assurance a démontré qu'elles étaient très fondées ; et le législateur lui-même a prévu le danger et a tenté d'y remédier. D'après la loi du 6 juillet 1884 (1), chaque Corporation professionnelle, dans le ressort de laquelle est arrivé un accident, peut imposer à la Caisse de maladies de continuer à fournir elle-même les frais de guérison, même après l'écoulement des treize premières semaines et jusqu'à complète guérison. Dans un but de simplification, et pour que le blessé n'ait pas à toucher de deux mains différentes les frais de guérison et sa rente, la Corporation peut en outre obliger les Caisses de maladies à effectuer, en même temps que le paiement des frais de guérison, le paiement de la rente (2).

La Caisse de maladies n'est en cela qu'un intermédiaire ; c'est par ses mains que se font les paiements, mais c'est la Corporation professionnelle qui supporte la rente et les frais de guérison ; elle rembourse la Caisse de maladies pour le tout. De là naît entre les deux Assurances une comptabilité souvent fort délicate (3).

(1) U. G. § 5, al. 8).

(2) Le paiement de la rente ne peut pas être imposé seul à la Caisse de maladies et il revient à la Corporation professionnelle lorsque la guérison est arrivée. La rente que paie la Caisse de maladies est la rente telle qu'elle est fixée par les règles de l'Assurance des accidents.

(3) C'est surtout le remboursement des frais de guérison qui donne lieu à une comptabilité compliquée, car ils sont essentiellement variables. Pour simplifier cette comptabilité, la loi fixe à forfait la somme que la Corporation devra rembourser de ce chef à la Caisse de maladies : cette somme est égale journallement à la moitié de la rente que les Caisses de maladies doivent payer aux assurés, laquelle s'élève, comme nous l'avons dit, à la moitié du salaire quotidien ; cette somme est donc égale au quart du salaire quotidien du blessé. La Corporation la paiera à titre de remboursement « à moins, dit la loi, que des

Au prix de toutes ces complications, le législateur a espéré obvier au danger très réel qu'il avait prévu. En fait, son remède n'a guère été employé car il est justement trop compliqué.

La pratique a en outre fait apercevoir un autre danger que court la guérison du blessé, et que le législateur n'avait pas prévu. Les Caisses de maladies, débarrassées au bout de 13 semaines de toute obligation envers les blessés, se préoccupent fort peu de ce qu'il en adviendra ensuite ; aussi ne songent-elles qu'à économiser le plus possible sur les remèdes et sur les médecins. Les places de médecins des Caisses de maladies se donnent aux moins exigeants ; et les blessés sont le plus souvent livrés à des médecins sans science et sans scrupules. C'est un fait connu en Allemagne ; et l'immoralité est, en quelques années, devenue telle parmi les médecins des Caisses de maladies, que les membres du corps médical se sont émus et cherchent un remède à cette situation (1). Ainsi donc, la disposition par laquelle la loi mettait pendant 13 semaines les blessés à la charge des Caisses de maladies, et jusqu'à la seconde disposition par laquelle la loi avait pensé remédier à la première, tournaient toutes deux au détriment des blessés et des Corporations professionnelles. Les Corporations professionnelles voyaient par ce fait leurs charges accrues d'une façon énorme. Aussi, dès les premières années qui suivirent la loi de 1884, firent-elles entendre des réclamations. Ces réclamations ont fini par aboutir.

dépenses supérieures n'aient été faites ». Les chances de procès ne sont donc pas supprimées, et si elles sont diminuées, c'est au préjudice des Corporations (U. G. § 5, al. 8). Les contestations sur ce sujet sont jugées dans la forme des procès administratifs (K. G. 58, al. 2).

(1) Cf. art. ds. Sozialpol. Centralblatt. 1892.

Il y a été fait droit dans la Nouvelle du 10 avril 1892, modifiant la loi sur les maladies du 15 juin 1883. Ce texte donne le droit aux Corporations professionnelles de prendre à leur charge et de régler elles-mêmes les frais de guérison avant la fin de la 13^e semaine. Et la Corporation ne sera pas là seulement un intermédiaire de paiement, elle supportera vraiment ces frais et n'en sera pas remboursée par la Caisse de maladies. La Nouvelle, en donnant ce droit aux Corporations, n'a fait d'ailleurs que légaliser un usage qu'elles avaient elles-mêmes imaginé et qu'elles employaient couramment depuis un certain temps (1). N'est-ce pas là quelque chose de très caractéristique? Et comme les Corporations professionnelles doivent avoir intérêt à ce que les blessés soient bien soignés pendant les premières semaines, pour qu'elles consentent à payer aussi cher le droit de les soigner elles-mêmes.

Par le fait seul que la Corporation se charge ainsi des frais de guérison, avant l'expiration des 13 semaines, elle contracte aussi l'obligation d'effectuer le paiement de la rente due par la Caisse de maladies. Mais elle en est ensuite remboursée par la Caisse de maladies. La loi a tenu à ce que le blessé toucha de la même main et sa rente et les frais de guérison.

(1) On se demandait à ce sujet s'il valait mieux laisser aux Conseils de Corporation ou aux Conseils des sections (sections de la Corporation) le soin de décider dans chaque cas particulier si la Corporation doit ou non se charger des frais de guérison avant la quatorzième semaine. Par une décision administrative, l'Office impérial d'assurance ordonna de laisser ce soin aux Conseils de section, parce qu'ils sont plus près des lieux, plus à même de savoir quel est dans chaque cas l'intérêt de la Corporation, et d'ordonner le nécessaire en temps opportun. (Cf. A. N. 1891, n° 1).

Pour faciliter aux Corporations professionnelles l'exercice de ce droit, la loi oblige les Caisses de maladies à avertir la Corporation compétente, toutes les fois que la victime d'un accident n'est pas guérie après la quatrième semaine.

L'expérience faite par l'Allemagne nous donne, semble-t-il, un enseignement très précis et très important. Elle montre d'abord que la façon dont le blessé est soigné pendant les premières semaines a une importance capitale pour sa guérison ; et que les Corporations professionnelles ont un grand intérêt, un intérêt beaucoup plus grand qu'on ne pourrait le croire a priori, à ce que le blessé soit bien soigné dès le début. Elle montre en second lieu que les Caisses de maladies, faute d'intérêt personnel, ne procurent aux blessés qu'un traitement tout à fait insuffisant.

Aussi, le législateur allemand a-t-il été contraint d'abolir en pratique le système qu'il avait adopté, d'avouer que ce système était condamné par l'expérience. C'est en somme la preuve par les faits de la nécessité qu'il y a à réunir les accidents et à les confier tous à une seule main, au lieu de les partager arbitrairement entre l'Assurance-accidents et l'Assurance-maladies, comme l'a fait la loi allemande.

Pourquoi d'ailleurs ne pas le faire ? pourquoi l'Allemagne ne confierait-elle pas, purement et simplement, tous les accidents aux Corporations professionnelles, puisque l'intérêt des assurés et celui des Corporations l'exige ?

En fait, il n'a été invoqué pour cela qu'une seule raison, c'est le danger de la simulation. On craint que les Corporations professionnelles, à cause de l'étendue qu'elles doivent nécessairement avoir pour diminuer en les par-

tageant les risques des accidents graves, ne puissent pas lutter contre la simulation.

La raison ne nous semble nullement décisive.

D'abord, si c'est l'intérêt des Corporations professionnelles qui a guidé en cela le législateur, il faut avouer qu'il a fait fausse route, puisque, dans ce même intérêt des Corporations, il a été obligé en fait de revenir sur son œuvre.

De plus, il ne faut pas oublier que si la simulation est facile pour les maladies légères, elle est peu à craindre pour les accidents même légers.

Mais est-il vrai de dire que les Corporations professionnelles sont impuissantes à se défendre contre la simulation ? On ne peut pas le soutenir sérieusement, quand on connaît le fonctionnement des Corporations. Elles ont à faire des constatations de fait aussi délicates que celles de savoir s'il y a ou non simulation ; elles ont à rechercher si l'accident est ou n'est pas un accident du travail, à voir si l'accident est bien la cause de l'incapacité ; en cas d'incapacité partielle, elles ont à apprécier ce qui reste de capacité de travail au blessé, etc., etc. — Depuis que la Nouvelle du 10 avril 1892 leur donne le droit de prendre la guérison du blessé à leur charge avant l'expiration des 13 semaines, elles ont aussi à faire examiner le blessé pour savoir si sa blessure durera plus ou moins de 13 semaines (1).

(1) Le Comité de l'Association des Corporations professionnelles, dans sa séance du 28 janvier 1893, a reconnu que, pour faire usage de ce droit, il importait aux Corporations de pouvoir faire visiter les blessés de suite après l'accident. Pour éviter les conflits qui pourraient s'élever à ce sujet avec les Caisses de maladies, il leur a envoyé une circulaire pour leur exposer de quelle façon les Corporations compaient se comporter à cet égard.

Notez que toutes ces constatations doivent être faites le plus tôt possible après l'accident, parce qu'elles sont basées sur des visites de lieux, des interrogatoires de témoins, sur l'examen médical de la victime. La Corporation ne peut pas attendre pour les faire, l'expiration des 13 semaines ; ce serait trop tard.

Aussi, en fait, pour *tout* accident arrivant dans une entreprise soumise à l'Assurance contre les accidents, il est fait aussitôt après l'accident, pour le compte de la Corporation, une enquête dirigée par le magistrat de police local, qui adresse un rapport à la corporation. Nous dirons tout à l'heure comment se fait cette enquête. A cette enquête assistent un représentant de la Corporation et des médecins experts payés par elle qui lui adressent aussi un rapport.

Comment soutenir, qu'avec de pareilles armes, les Corporations soient impuissantes à se défendre contre les simulations ? quels moyens de défense meilleurs peuvent avoir les Caisses de maladies ?

Notez que si les suites de l'accident viennent à durer moins de 13 semaines, les frais faits par la Corporation pour se faire représenter à l'enquête, et pour payer les médecins experts, auront été faits en pure perte.

De plus, la Caisse de maladies fait aussi une enquête de son côté, fait aussi examiner le blessé par des médecins qui lui font un rapport, et *pour tous les accidents* aussi. Est-ce raisonnable ? Et comment s'étonner, qu'avec un tel gaspillage, les frais d'administration de l'Assurance allemande soient trouvés exagérés !

En somme, il semble démontré aujourd'hui, d'une façon indiscutable, que le législateur Allemand a eu tort de ne pas confier tous les accidents à l'Assurance contre les accidents.

Il se serait ainsi évité d'une façon sûre ces difficultés pratiques que nous avons indiquées et dont il a tant de peine à sortir. Il aurait diminué dans des proportions considérables les frais d'administration de l'Assurance. Par là enfin, son œuvre aurait perdu cet aspect confus et boiteux, qui n'a pas peu contribué pendant longtemps à lui aliéner l'opinion publique en Allemagne et à l'étranger.

Il y a en Allemagne tout un courant d'opinion qui demande que le législateur revienne franchement sur ses pas et abandonne le système qu'il a imaginé (1) Il est pour-

(1) Certaines personnes se demandent même pourquoi l'on ne confierait pas aux Corporations professionnelles le soin de secourir les assurés et en cas d'accident et en cas de maladies. Cf. Knorr. *Projet d'Assurance ouvrière* Munich, 1892. La question est également discutée en Suisse, cf. CÉRÉSOLES, « *De l'Assurance contre les accidents et les maladies en Suisse*, » Lausanne, 1892. Il est certain qu'il n'y a aucune raison théorique de séparer les deux risques : l'Assurance a pour but de protéger les assurés contre les suites pécuniaires qu'entraîne, pour eux et leur famille, une incapacité de travail ; peu importe que cette incapacité soit causée par un accident ou par une maladie. En fait d'ailleurs, il est souvent difficile de distinguer un accident d'une maladie ; tous deux empêchent également un ouvrier de gagner son pain. La seule raison que l'on puisse invoquer pour séparer les deux risques est que la simulation étant particulièrement à craindre en cas de maladies, l'Assurance contre les maladies doit être confiée à des organismes peu étendus, au lieu que l'Assurance-accidents, entraînant des charges très lourdes, doit être confiée à des organismes très étendus. Cette question est donc en somme, sous une forme plus générale, la même question que celle discutée ci-dessus ; et l'argument emprunté au danger de la simulation pour le cas de maladie, semble, comme pour le cas des accidents de courte durée, n'être pas décisif. L'unification de l'Assurance contre la maladie et contre les accidents semble donc être le but à atteindre en matière d'Assurance ouvrière ; comme l'a dit M. Schuler, « un besoin ressenti un peu partout l'appelle et la prépare. » (Cong. de Berne, rapp. de M. Schuler, p. 189). Malheureusement des difficultés prati-

tant peu probable qu'il s'y décide. Car il faudrait alors modifier la façon dont les assurés et les entrepreneurs contribuent actuellement aux charges des deux branches de l'Assurance ; ce serait un bouleversement de l'organisation de l'Assurance toute entière et le législateur Allemand se décidera difficilement à refondre ainsi complètement l'œuvre de 10 ans d'efforts (1).

§ II. — Conditions nécessaires pour que les secours soient accordés.

Lorsque les treize semaines sont écoulées, les blessés passent donc à la charge de l'Assurance contre les accidents, tandis que les malades restent à la charge de l'Assurance de maladies. La chose ne va pas sans difficultés, car il est souvent difficile de dire si une incapacité de travail est due à une maladie ou à un accident. La difficulté existe surtout pour les maladies professionnelles ; une hernie par exemple sera considérée comme un accident si elle a été causée subitement par un effort pour soulever un fardeau, elle sera une maladie si elle a été amenée peu à peu par l'effet du travail ; mais le médecin sera le plus souvent bien embarrassé pour se décider dans un sens ou dans l'autre. De même pour les lombagos, tours de reins, ruptures musculaires, coups de fouet, ampoules, ruptures

ques retarderont encore son organisation, une des principales est la question de savoir comment on répartirait les contributions à payer.

(1) Il s'en tient aux expédients, que nous avons indiqués, qui confient en fait à une seule main le soin de secourir à toute époque les victimes des accidents, mais qui ne modifient pas en principe la façon dont les charges sont supportées par chacune des branches de l'Assurance.

de varices (1), etc... Il arrive souvent que les ouvriers travaillant le soufre, le phosphore, et les produits chimiques en général, s'empoisonnent : ce sera un accident si l'empoisonnement a été subit, une maladie s'il a été lent. De même pour une surdité, suivant qu'elle aura été causée par un bruit subit, ou à la longue par le bruit d'un atelier. On voit par ces quelques exemples, que la division des incapacités d'après leurs causes est souvent arbitraire. Dans ces décisions sur ce sujet, l'Office impérial d'assurance s'efforce d'appliquer une définition de l'*accident* qui est à peu près la suivante : « un accident est tout « effet nuisible au corps et subit d'un événement ou d'un « état extérieur » (2).

Si ces difficultés n'avaient d'autre résultat que de faire naître des contestations entre l'Assurance contre les accidents et l'Assurance de maladies, il n'y aurait que de minimal ; car il serait facile de faire trancher par la loi et une fois pour toutes les cas douteux. Malheureusement elles atteignent aussi les assurés, par cette raison que la rente fournie par l'Assurance-maladies est bien inférieure à celle que fournit l'Assurance-accidents ; le sort d'un ouvrier est donc bien différent suivant qu'il sera considéré comme blessé ou comme malade. Pour ne pas être tout à fait injuste, on ne peut donc pas trancher ces questions législativement, on est obligé de les laisser ce qu'elles sont, c'est-à-dire des questions de fait. Même à l'état de questions de fait elles n'entraînent déjà que trop d'injustice, puisqu'elles ont pour résultat par exemple de faire accorder une rente égale au $66 \frac{2}{3} \text{ } 0/0$ de son salaire à l'ouvrier

(1) Cf. Marestaing. Définit. des accid. du trav., Rapp. au Congr. de Paris, p. 118.

(2) Pil., I. p. 185 à 189.

qui s'est empoisonné en avalant par mégarde un morceau de soufre, alors que l'ouvrier empoisonné peu à peu par des vapeurs de soufre ne recevra qu'une rente égale à la moitié de son salaire. Il y a là une situation sans issue. C'est une conséquence forcée de la séparation des deux risques maladies et accidents (1).

Au bout des 13 semaines, le blessé tombe donc à la charge de l'Assurance-accident et recevra d'elle les secours que nous avons indiqués au § précédent. Il recevra ces secours sans qu'on ait à rechercher si l'accident dont il a été victime a été causé par sa faute, ou par celle du patron, ou par cas fortuit. C'est là, comme nous l'avons dit, le fondement principal des bienfaits de l'Assurance obligatoire.

La loi est donc très générale; elle ne l'est pourtant pas complètement, et elle exclut de l'Assurance deux genres d'accidents : à savoir, les accidents prémédités, causés volontairement, et les accidents qui ne font pas partie de ce que la loi appelle des *accidents du travail*. Ce sont là les deux conditions nécessaires pour que les secours soient accordés : il faut que l'accident n'ait pas été prémédité et qu'il soit un accident du travail. Nous avons peu de chose à dire sur la première de ces conditions, mais la seconde nous arrêtera longtemps.

1° Lorsque l'accident a été prémédité, le principe est que la Corporation professionnelle n'est pas débitrice des secours; mais des raisons de fait font que pourtant elle a parfois à en fournir. La chose est moins simple qu'il ne

(1) L'assimilation des maladies professionnelles aux accidents ferait disparaître quelques-uns de ces inconvénients; mais il resterait encore parfois difficile de distinguer une maladie professionnelle d'une maladie ordinaire, par exemple pour les hernies, etc...

semble au premier abord. Il faut distinguer suivant que la préméditation émane de la victime ou d'une autre personne (patron, surveillant, compagnon de travail) (1).

a) Lorsque la préméditation émane de la victime.

La loi dit simplement qu'il n'y a pas lieu alors d'accorder les secours. Il faut rapprocher de cette règle la disposition suivante contenue dans le § 56, al. 4 : « jusqu'à fixation définitive de l'indemnité... des secours provisoires sont accordés ». Tant que ne sera pas tranchée définitivement la question de savoir s'il y a eu ou non préméditation de la part de la victime, elle recevra donc des secours provisoires ; puis, une fois reconnu qu'il y a eu préméditation de sa part, elle ne recevra plus rien.

b) La préméditation peut émaner de tiers : patrons, surveillants, compagnons de travail ou personnes étrangères à l'entreprise. Dans ce cas la situation du blessé, dans ses rapports avec la Corporation professionnelle, est absolument la même que si l'accident n'avait pas été prémédité : il recevra d'elle les secours ordinaires.

Mais en outre, comme les auteurs volontaires de l'accident se sont rendus coupables d'un délit, ils ont assumé une responsabilité qui produit les deux effets suivants :

D'une part le blessé pourra exercer contre eux une action en responsabilité pénale et se faire accorder de ce chef par les tribunaux de droit commun les dommages-intérêts d'usage. Les secours que le blessé touche de la Corporation professionnelle seront déduits des dommages-intérêts fixés par les tribunaux. (U. G. §. 95. al. 1).

(1) Le tout est réglé dans les §§ 95 à 98 de U. G. — et d'une façon identique par les autres lois (L. W. G. § 116, al. 1 et 2. — B. G. § 49, al. 2. — S. G. § 109). Cf. là-dessus : *Haftpflichtrecht und Reichsversicherungsgesetzgeb.* v. Dr. Lass, priv. Docent. in Marburg (Marburg 1890).

D'autre part, la Corporation professionnelle a une action civile contre les coupables jusqu'à concurrence des secours payés par elle au blessé (U. G. § 96. al. 1; § 98).

En définitive, lorsqu'un accident est causé avec préméditation par des tiers, la Corporation professionnelle n'est pas débitrice des secours; le blessé sera assez dédommagé par l'action pénale qu'il a contre les coupables. Pourtant comme ces coupables peuvent être insolvables, comme, en tous cas, il s'écoulera un certain temps avant qu'ils ne soient condamnés, la loi a pensé avec raison qu'il serait juste de faire avancer par la Corporation une partie des dommages-intérêts, jusqu'à concurrence des secours ordinaires.

Notons enfin que si les patrons, chargés de pouvoirs ou représentants, surveillants de l'entreprise ou des ouvriers ont causé l'accident par leurs négligence, en n'observant pas cette attention à laquelle ils sont particulièrement tenus par leur fonction ou leur profession, la Corporation peut, après avoir fait établir le fait par un jugement des tribunaux criminels, exiger d'eux le remboursement de toutes les dépenses que l'accident entraîne pour elle. Mais cela n'intéresse nullement le blessé. Ce n'est qu'une disposition en faveur des Corporations, qui a pour but de tenir en haleine la vigilance des patrons et des surveillants. (§ 96, al. 1).

2° Il faut en second lieu que l'accident soit un *accident du travail* « *Bei dem Betriebe* ». C'est là une condition qu'imposent, et dans les mêmes termes, toutes les lois d'Assurance contre les accidents sauf une, celle contre les accidents maritimes (1). Aux termes de celle-ci, l'Assu-

(1) § 1 de chacune des lois. Cette condition, comme nous allons le voir, soustrait à l'Assurance un bon nombre d'accidents. On l'oublie

rance s'étend non seulement aux accidents arrivés *bei dem Betriebe*, c'est-à-dire aux accidents du travail, mais aussi à ceux arrivés *während des Betriebes*, pendant le travail.

Expliquons d'abord ce qui signifie la règle, nous dirons ensuite ce que veut dire l'exception.

Que signifient ces mots « accidents de travail », « accidents professionnels », « accidents arrivés dans l'exploitation » ou toute autre traduction que l'on peut donner des termes allemands « *bei dem Betriebe* » ?

Ce n'est pas facile à dire. Une chose peut être considérée comme reconnue maintenant par la pratique et la théorie : c'est que, par ces mots, le législateur a entendu imposer la nécessité d'un rapport de causalité entre l'accident et le travail (1). Ceci étant posé, la portée des mots employés par le législateur nous semble théoriquement très nette et sa pensée très claire ; cette pensée peut s'exprimer ainsi : le législateur a voulu par là exclure de l'Assurance tous les accidents que l'on peut appeler accidents de la vie ordinaire, c'est-à-dire les accidents dont tout le monde court le risque (comme de se fouler le pied quand on marche, être frappé de la foudre quand il fait de l'orage), les accidents en un mot, dont le risque n'est ni *apporté* ni *accru* par le fait de travailler dans une entreprise soumise à l'Assurance.

bien souvent, et l'on prétend à tort que l'Assurance allemande s'étend à tous les accidents, sauf aux accidents prémédités. C'est là une erreur qui se rencontre dans les manuels les plus autorisés. Cf. SCHÖNBERG, HANDBUCH, II, 743.

(1) Ce n'est pas des mots même employés par la loi que se tire cette conclusion, car le mot « *bei* » n'est pas d'ordinaire employé pour exprimer un rapport de causalité (Pil. I, p. 199). Mais les travaux préparatoires ne laissent aucun doute sur l'intention du législateur, cf. ROSIN « das Recht der Arbeiterversicherung » I, p. 278.

Telle est incontestablement la pensée du législateur, car nous ne voyons pas qu'il soit possible d'attribuer un autre sens à la condition, bien certainement, et de l'aveu de tous, exprimée par lui, d'un rapport de causalité entre l'accident et le travail (1).

En théorie, le sens des mots « accident du travail » nous semble donc parfaitement net (2). Mais dans la pratique cela donne lieu à des difficultés considérables. Voici comment :

Lorsque ces accidents, suites de risques de la vie ordinaire, arrivent hors du lieu et du temps du travail : par exemple lorsqu'un ouvrier, fendant chez lui du bois pour son ménage, se blesse à la jambe, il ne peut pas dans la pratique s'élever de doutes ; mais il n'en est plus de

(1) Cf. ROSIN, I, p. 279 et s. Il y a beaucoup d'autres arguments dans le même sens. Le législateur, en soumettant certaines entreprises à l'Assurance et en exemptant d'autres, a évidemment été guidé par l'idée que les premières présentaient des risques particuliers que ne présentent pas les autres ; la compétence qu'il a donnée au Bundesrath d'exclure de l'Assurance les entreprises qui cesseraient d'être particulièrement dangereuses, et d'y soumettre celles auxquelles il reconnaîtrait au contraire ce caractère, implique aussi la même idée. C'est donc que les accidents qui sont les suites de risques de la vie ordinaire ne sont pas soumis à l'Assurance, car ces risques se rencontrent dans toutes les entreprises. Les mots « bei dem Betriebe » ont d'ailleurs été empruntés à la loi du 7 juin 1871 ; or la jurisprudence était unanime à les interpréter dans ce sens là et en effet l'esprit général de la loi ne laissait place à aucun doute.

(2) Certains auteurs, tout en reconnaissant que les mots « bei dem Betriebe » exigent la condition d'un rapport de causalité entre l'accident et le travail, refusent de reconnaître à ce rapport le sens que nous lui donnons. Cf. PILORY I, p. 203. Mais, à notre avis, il ne parvient pas à lui trouver un autre sens.

même lorsque ces accidents arrivent soit dans le temps, soit dans le lieu du travail. Alors en effet, des circonstances de faits, amenées, elles, par le travail, peuvent avoir accru ce risque. Un exemple : un ouvrier dans une fabrique se foule le pied en marchant ; c'est bien là un risque de la vie ordinaire et non un risque apporté par le fait du travail dans une fabrique, ce ne sera donc pas un accident du travail. Mais si l'ouvrier s'est foulé le pied en parcourant un corridor mal éclairé, mal entretenu, où sont des crevasses, des obstacles, le risque a été accru par le fait de son travail dans la fabrique, il y a là un accident du travail.

On voit donc qu'il se pose à ce sujet des questions de fait délicates à trancher.

D'autant plus que, en bonne justice et de l'avis de tous, les notions de temps et de lieu du travail doivent être entendues largement, d'une façon qui pourrait se formuler ainsi : par *lieu du travail* on doit entendre tous les endroits où le travail est la raison directe ou indirecte de la présence de l'ouvrier (1) ; par *temps du travail*, tous les instants où l'ouvrier déploie une activité quelconque qui a directement ou indirectement pour but l'exercice de son travail (par exemple la durée du trajet que l'ouvrier a à faire pour se rendre à son travail et en revenir (2).

(1) Par exemple, on doit entendre comme lieu de travail, aussi bien les salles où les ouvriers travaillent, que les salles où ils mangent, les corridors, les cours de la fabrique, etc. . .

(2) Voici des exemples : un bûcheron en rentrant chez lui fait un faux pas, tombe et se blesse avec sa hache ; c'est un accident du travail, parce que, s'il n'avait pas été un bûcheron revenant de son travail, il n'aurait pas porté de hache, il serait tombé quand même, mais ne se serait pas blessé. — Un Ouvrier de fabrique, rentrant chez lui en plein

On comprend combien ces questions de fait sont difficiles à trancher. Aussi le nombre des procès sur ce point est-il relativement très considérable (1). La jurisprudence des tribunaux arbitraux est excessivement variable, la jurisprudence de l'Office elle-même est hésitante et souvent contradictoire.

L'Office impérial reconnaît, comme tout le monde, la nécessité d'un rapport de causalité entre l'accident et le travail, pour que l'accident soit un accident du travail; du moins il l'a maintes fois dit expressément. Mais dans l'appréciation de cette condition, sa jurisprudence est très hésitante. Au début, son appréciation était toujours très large en faveur des victimes, si large même qu'elle allait souvent jusqu'à oublier la nécessité d'un rapport de causalité entre l'accident et le travail (2).

Puis il a montré une tendance, qui ne s'est plus démentie depuis, à tâcher d'appliquer le plus strictement possible la nécessité du rapport de causalité dans le sens dé-

jour, par une route excellente, se foule le pied, ce n'est pas accident du travail; au contraire, s'il rentre chez lui à la nuit (par exemple en hiver), s'il est obligé de passer par un mauvais chemin, mal entretenu, il y a accident du travail. Ce sont là des exemples empruntés à la pratique.

(1) En 1893, sur 5.331 procès jugés par l'Office impérial, 404 portaient sur cette question; et 3.767, sur les 24.123 jugés par les tribun. arbitr. (A. N. 1^{er} mars 1894).

(2) Ex : un bûcheron qui, après le repos de midi, regagnait le lieu où il avait travaillé le matin et où il devait travailler dans l'après-midi se casse la jambe pendant le trajet; le trajet avait lieu en plein jour, sur une bonne route : il semble que ce soit bien là un risque de la vie ordinaire. L'Office impérial vit pourtant là un accident du travail « parce que le blessé au moment de l'accident était déjà dans l'exercice de son métier par suite du but direct et non douteux de sa marche » (A. N. 1886, n° 210).

veloppé ci-dessus (1). Mais malgré tout et par la force des choses, sa jurisprudence reste assez hésitante, (2).

(1) Cette tendance nouvelle serait due aux travaux de Rosin, qui semble avoir le premier fait le jour sur cette question (Pil. I, p. 207, note 2).

(2) On en jugera par les quelques exemples suivants.

1^o Cas où, d'après l'Office impérial, il n'y a pas accident du travail :

Le cocher d'un entrepreneur de transport est occupé dans la rue à nettoyer sa voiture ; comme il se dispose à entrer dans la maison pour aller chercher de l'eau, il est blessé par une poutre qu'un charpentier occupé au troisième étage laisse tomber. L'accident n'est pas un accident du travail « parce qu'il n'est pas la suite d'un des dangers qui menacent la vie et la santé des travailleurs dans l'industrie des transports ». (A. N. 1886, n^o 476). Cette décision déjà ancienne et qui date d'une époque où l'Office était, comme nous l'avons dit, plutôt porté à une interprétation large, est bien caractéristique ; comparez avec le cas cité p. 232, n. 2.

Un propriétaire avait fait engager des ouvrières pour le temps des raves (Rübenzeit) ; il avait promis de les faire conduire de la station du chemin de fer à sa terre et de sa terre à la station au commencement et à la fin des travaux. Au retour, auquel étaient employés des voitures, des chevaux et des valets du propriétaire, une des ouvrières fut victime d'un accident. D'après l'Office impérial ce n'est pas un accident de travail ; car « l'occupation au travail agricole pour lequel les ouvrières avaient été prises étant terminée..., pendant le trajet en voiture, les ouvrières ne peuvent plus être considérées comme occupées dans un travail agricole, quoique les frais de ce retour en voiture fussent supportés par le propriétaire » (A. N. 1890, n^o 861).

Un maçon, après la fin de son travail, prend pour se nettoyer de la poussière du travail, un bain dans une rivière se trouvant à côté de l'atelier ; et comme il a encore trop chaud, il a une attaque et se noie. L'Office impérial pense qu'il n'y a aucun rapport de causalité entre l'accident et le travail (A. N. 1890, n^o 885).

2^o Cas dans lesquels, d'après l'Office impérial, il y a accident du travail :

Un batelier dont le bateau est accosté dans le canal de Berlin, près

Dans chaque cas pris à part, la décision de l'Office impérial peut parfaitement se défendre ; mais en comparant toutes ces décisions entre elles, elles apparaissent comme très contradictoires. Nous mettons en fait que pour toute contestation de ce genre, on pourrait, rien qu'en empruntant des arguments aux décisions de l'Office, soutenir à la fois et le pour et le contre.

Voilà donc ce qu'il faut entendre par « accident du travail. » Ceux-là seuls sont en principe soumis à l'Assurance.

La loi d'Assurance contre les accidents maritimes y ajoute « les accidents arrivés pendant le travail » *während des Betriebes* » (1).

Qu'est-ce à dire ?

Le législateur nous semble avoir par là voulu décider que, pour les entreprises maritimes, tout accident arrivé

de l'écluse de Charlottenbourg, se rend à terre pour acheter des choses nécessaires à son métier. Plusieurs jours après, on trouve son cadavre dans l'eau du canal : accident du travail. Il faut lire l'argumentation de l'Office, malheureusement trop longue pour être citée ici ; l'idée fondamentale en est la suivante : le batelier avait quitté son bateau dans l'intérêt de son métier, il y retournait également dans l'intérêt de son métier, c'est donc pour l'exercice de son métier qu'il marchait le long du canal lorsqu'il est tombé dans l'eau. (A. N. 1890, n° 815).

Un ouvrier forestier, après la fin de son travail, revenant chez lui dans l'obscurité, tombe et se casse la jambe : accident du travail, « parce que l'inégalité du sol dans les chemins de forêts, l'obscurité accrue par les arbres offrent des dangers particuliers ». A. N. 1890, n° 803). Si par hasard il n'y avait pas eu d'arbres à cet endroit là, l'ouvrier n'aurait donc pas reçu d'indemnité !

(1) ... gegen die Folgen der bei dem Betriebe sich ereignenden Unfälle, einschliesslich derjenigen Unfälle, welche während des Betriebes in Folge von Elementarereignissen eintreten (S. U. G. § 1, al. 2).

pendant le travail serait soumis à l'Assurance, sans qu'on ait à rechercher si le travail est pour quelque chose dans l'affaire. Il a entendu remplacer la condition d'un rapport causal entre l'accident et le travail par la réalisation de ce simple fait : que l'accident soit arrivé dans le temps du travail. Disposition salulaire, qui empêche dans bien des cas les procès de naître. Le législateur semble avoir été guidé en cela par la considération que, pour les gens faisant partie des entreprises maritimes, les risques des accidents causés par les forces naturelles (vent, foudre, etc..) sont *accrus* plus que pour les autres travailleurs par le genre de leur travail ; de sorte que tout accident arrivé *pendant* le travail dans ces entreprises peut être considéré comme causé en une certaine mesure *par* le travail. Il n'y aurait donc pas là pour les accidents maritimes une exception véritable à la règle, mais une simple application de cette règle, en ce que la loi présume ici que tous les accidents arrivés *pendant le travail* sont des *accidents du travail*.

Si nous cherchons à résumer et à apprécier la législation allemande au sujet des conditions nécessaires pour que les secours soient accordés, on peut, semble-t-il, le faire de la façon suivante.

Il faut reconnaître d'abord que le système allemand présente une certaine généralité ; et il faut, pensons-nous, louer le législateur allemand d'avoir accordé les secours de l'Assurance pour tous les accidents du travail, sans distinction, depuis ceux qui sont causés par la faute du patron, jusqu'à ceux qui sont causés par la faute de l'ouvrier.

Mais nous pensons pourtant que le législateur allemand n'a pas été assez général encore, et qu'il a eu tort de ne soumettre à l'Assurance que les accidents du travail. C'est l'exemple des difficultés pratiques considérables dans

lesquelles le législateur a, par cette fâcheuse limitation, lancé la jurisprudence, qui nous le fait penser. En somme l'Office impérial, malgré sa bonne volonté et sa compétence reconnues de tous, se débat depuis bientôt dix ans sur ce point en des hésitations, en des contradictions tout à fait regrettables. On n'a qu'à jeter les yeux sur les cas cités par nous pour s'en convaincre. Et l'on comprend quelle influence néfaste doit avoir sur l'institution toute entière cette indécision de la jurisprudence ! Voilà de nouveau pour l'ouvrier l'incertitude d'être secouru !

Le système allemand nous semble donc fâcheux comme étant une source de procès et un danger très grave pour la sécurité de l'ouvrier, comme diminuant par là deux des plus grands bienfaits que l'on soit en droit d'attendre de l'Assurance obligatoire (1).

Si l'on veut être plus général que le législateur allemand, deux moyens se présentent, qui sont comme deux degrés successifs dans la généralisation :

1° On peut décider que tout accident atteignant un assuré soit dans le temps, soit dans le lieu de son travail (entendus largement comme ci-dessus), sera soumis à l'Assurance : par exemple, pour emprunter un cas aux *Amtl. Nachr.*, lorsqu'un bûcheron se casse la jambe en tombant sur la route au retour de son travail, ce sera toujours un accident donnant droit aux secours, sans qu'on ait à rechercher s'il y avait ou non des crevasses, s'il faisait nuit ou non, si l'obscurité était ou non accrue par les arbres !

(1) Le Congrès des Corporations professionnelles, tenu à Stuttgart à la fin de juin 1893, a émis le vœu « que les droits de l'ouvrier victime d'un accident fussent étendus, spécialement en ce qui touche la question de savoir si l'accident est ou n'est pas un accident du travail. » — *Schwäbische Kronik*, n° du 28 juin 1893.

Juridiquement d'ailleurs, cette solution, qui est celle adoptée pour les accidents maritimes, n'est pas inconciliable avec la solution allemande : tout en ne soumettant à l'Assurance que les accidents du travail, le législateur peut poser cette présomption légale, vraie en effet, que tout accident arrivé soit dans le temps, soit dans le lieu du travail, est présumé avoir été causé en quelque raison par le travail, et être un accident du travail.

2° Ou bien on peut, par une disposition plus générale encore, décider que tout accident atteignant un assuré donnera droit aux secours, quelque soit le lieu et le temps où il s'est produit.

Nous ne saurions dire d'une façon certaine lequel des deux systèmes nous paraît préférable. C'est une question qu'il faudrait étudier séparément, à fond et sous bien des faces. A première vue pourtant le dernier système, le plus général, nous semble préférable pour les deux raisons suivantes :

Il coupe définitivement court à tout procès, tandis que le premier système en laisse encore la possibilité dans l'appréciation de ce qu'il faut entendre par temps et lieu du travail.

Enfin, pourquoi faire à l'Assurance contre les accidents une situation à part que l'on ne fait ni à l'Assurance contre les maladies, ni à l'Assurance contre l'invalidité et la vieillesse. De même que l'on vient au secours de l'ouvrier atteint d'une maladie, quelle que soit la cause de cette maladie, et alors même que son travail n'y serait pour rien ; de même aussi il aurait fallu faire pour l'ouvrier victime d'un accident. Que l'accident soit un accident du travail ou non, que l'ouvrier perde un bras dans un engrenage ou soit chez lui tué par la foudre, les suites pécu-

niaires terribles de l'accident sont les mêmes pour la victime ou sa famille. Il est déplorable et injuste de les laisser sans ressources dans tous ces cas-là.

§ 3. — Comment sont fixés et payés les secours

Lorsqu'un accident se produit, le droit, pour la victime ou pour ses survivants, à obtenir de l'Assurance contre les accidents les secours fixés par la loi, ne prend naissance qu'après la mort de la victime ou 13 semaines après l'accident. C'est à ce moment et non avant que sera fixé le montant des secours. Mais dès l'accident il importe de faire sur les circonstances de fait une enquête qui servira de base à cette fixation. Ce sont là deux choses distinctes : l'enquête qui suit l'accident et la fixation des secours. Vient ensuite le règlement des secours, leur paiement, pour lequel le législateur allemand a introduit une disposition pratique et intéressante. Nous étudierons successivement ces trois points.

L'enquête. Ce qu'il y a de particulier à ce sujet dans la législation allemande, c'est que l'enquête n'est pas dirigée par les intéressés (assureurs-assurés), mais par la police.

Tout (1) accident arrivé dans une entreprise soumise à l'Assurance, doit être porté par l'entrepreneur à la connaissance du magistrat de police local. L'entrepreneur est

(1) Ni l'entrepreneur chez lequel arrive l'accident, ni le magistrat de police n'ont à se préoccuper de la question de savoir si la victime est un assuré ou non, s'il y a ou non préméditation, etc... L'enquête doit se faire pour *tout* accident arrivant dans une entreprise soumise à l'Assurance ; le reste se tranche plus tard.

tenu de faire cette communication par écrit, et dans les deux jours qui suivent celui où il a eu connaissance de l'accident. En cas d'absence ou d'empêchement de l'entrepreneur, cette obligation incombe à la personne qui le remplace (1).

Le formulaire des avis, que les entrepreneurs doivent envoyer à la police, a été fixé par l'Office impérial d'assurance dans sa circulaire du 11 septembre 1885 (2).

Si cette obligation d'avertir la police n'est pas exécutée, et dans le temps voulu, celui à qui elle incombait, peut être puni d'une amende allant jusqu'à 300 fr. (3). L'amende est fixée par le conseil de la Corporation professionnelle.

Les magistrats de police dressent un tableau des accidents portés à leur connaissance. Ils doivent ensuite faire le « plus tôt possible » une enquête pour déterminer :

la cause et le genre de l'accident ;

les noms des personnes tuées ou blessées ;

le genre des blessures ;

le domicile des blessés ;

et en cas de mort de la victime, les noms et domiciles des membres de la famille qui ont droit à des secours.

Un certain nombre de personnes ont droit d'assister à l'enquête ; ce sont :

l'entrepreneur chez lequel est arrivé l'accident. Il peut venir lui-même ou se faire représenter ;

un représentant de la Corporation professionnelle (4) ;

(1) U. G. § 51, 52, 53.

(2) A. N. 1885, p. 222.

(3) U. G. § 104.

(4) Les Corporations nomment à cet effet des représentants particuliers uniquement chargés de cette fonction. Elles leur adjoignent pres-

une personne nommée par la Caisse de maladies à laquelle appartient la victime. Chaque Caisse de maladies qui comprend parmi ses membres *dix* personnes au moins occupées dans des entreprises faisant partie d'une Corporation professionnelle, nomme un ou plusieurs de ses membres pour assister aux enquêtes faites sur les accidents arrivés dans le ressort de cette Corporation. Ces élections sont faites par les Conseils des Caisses de maladies ; mais les membres de ces Conseils qui ont été nommés par les assurés prennent seuls part au vote, les membres nommés par les patrons n'y prennent pas part. Dans l'esprit de la loi, ces personnages ne représentent pas du tout les Caisses de maladies, comme on pourrait le croire, mais ils représentent les assurés (1).

Telles sont les personnes qui peuvent assister à l'enquête ; elles ne la dirigent pas et ne font qu'y assister. Le magistrat de police doit les informer du jour et de l'endroit où elle aura lieu.

Le magistrat consigne les résultats de son enquête dans un rapport, qu'il adresse au Conseil de la Corporation.

On ne peut que louer le législateur allemand d'avoir confié les constatations de fait à un magistrat de police, c'est-à-dire à quelqu'un ne dépendant ni des assurés, ni de l'assureur ; mais il semble regrettable qu'il n'ait pas agi de même pour les constatations médicales. Chaque

que toujours des experts médecins ; ceux-ci examinent le blessé pour savoir si l'incapacité de travail a bien été causée par l'accident, et pour apprécier la capacité de travail restante au cas où l'incapacité n'est que partielle. Ils envoient de leur côté un rapport à la Corporation.

(1) Cf. p. 202 et 203.

accident soulève des questions médicales difficiles à trancher et pourtant d'une très grande importance : par exemple la question de savoir si l'accident est bien la cause de l'incapacité de travail (1) ; par exemple encore, lorsque l'incapacité n'est que partielle, la question de savoir quelle est la capacité de travail qui reste. L'enquête officielle ne porte pas sur ces questions. Les Corporations professionnelles font examiner les blessés à ce point de vue par des experts médecins ; il faudrait que les assurés en fissent autant de leur côté, mais ils ne le font pas. En fait, les rapports des médecins des Corporations sont les seuls documents sur lesquels se fondent les décisions touchant ces points-là. Or, des médecins nommés par les Corporations, payés par elles, ne sont pas dans les conditions d'indépendance nécessaires pour donner une appréciation équitable. Cela donne lieu à beaucoup de plaintes en Allemagne, et elles semblent assez justifiées. Le mieux serait que ces constatations médicales fussent faites par des médecins officiels, ne dépendant ni des assureurs, ni des assurés.

Il est à remarquer aussi que cette procédure de l'enquête ne peut être mise en mouvement ni par la victime, ni par d'autres personnes en son nom. Cela semble fâcheux. C'est l'entrepreneur qui avertit la police ; puis la police fait l'enquête « le plus tôt possible » dit la loi ; puis on procède à la fixation des secours, et, comme nous le verrons, c'est le Conseil de la Corporation qui les fixe, « le plus tôt possible » aussi. Or, si deux ans après l'accident,

(1) La question est délicate en particulier pour toutes les incapacités de travail dont la cause peut être soit un accident, soit une maladie : hernies, lumbagos, etc. . . voir plus haut.

les secours ne sont pas fixés, le droit des intéressés se trouve prescrit. Les intéressés ne sont vraiment pas assez protégés contre la prescription ; l'entrepreneur peut ne pas avertir la police (1), la police peut tarder ou négliger de faire l'enquête, le Conseil de la Corporation peut tarder à fixer les secours. Aussi arrive-t-il assez souvent que le délai de deux ans s'écoule avant que les secours n'aient été fixés.

Fixation des secours. — Au sujet de la fixation des secours, deux questions se posent :

1° La question de savoir s'il y a lieu d'accorder des secours, c'est-à-dire si les conditions nécessaires pour que les secours soient accordés sont remplies.

2° La question de savoir quel sera le montant des secours, d'après le salaire de la victime, d'après ce qui lui reste de capacité et, en cas de mort, d'après le nombre et la qualité des survivants.

Ce sont là deux questions qui ont une importance capitale tant pour les assurés que pour la Corporation professionnelle et dont la solution est souvent fort délicate. La loi les abandonne pourtant à la seule décision de la Corporation : les assurés ne participent nullement à la fixation des secours et n'ont, contre la décision de la Corporation, que les voies de recours judiciaires devant les tribunaux arbitraux et l'Office impérial d'assurance.

Le législateur semble ici avoir subi inconsciemment l'influence des théories juridiques en matière d'assurance : juridiquement en effet c'est bien l'assureur qui doit fixer l'indemnité ; si l'assuré n'est pas content, il s'adresse aux tribunaux. Mais le législateur aurait dû écarter ces prin-

(1) Le cas se présente parfois, malgré les peines encourues.

cipes juridiques, puisqu'il instituait justement l'Assurance obligatoire pour soustraire cette matière aux théories juridiques reconnues insuffisantes.

En n'écartant pas ces principes, le législateur a sensiblement diminué les heureux effets qu'aurait pu avoir l'Assurance obligatoire. Voici ce qu'écrivait à ce sujet M. Ernest Lange, un des hommes qui connaissent le mieux la pratique de l'Assurance contre les accidents :

« L'ouvrier blessé voit dans la Corporation son adversaire et pense que celle-ci tâchera de lui faire le moins de bien possible. Les efforts que l'on fait pour détruire cette défiance sont vains. Les membres ou les employés de la Corporation viennent-ils amicalement visiter le blessé, celui-ci croit à un espionnage. S'efforcent-ils de lui procurer le travail dont son état le rend encore capable, il voit là des tentatives pour diminuer sa rente. La bonne volonté des membres et des employés de la Corporation ne tarde dès lors pas à disparaître ; et les Corporations deviennent réellement ce que les ouvriers voient en elles : de simples fédérations d'entrepreneurs qui cherchent d'abord à protéger les intérêts des entrepreneurs et en qui les ouvriers doivent voir leurs ennemis (1). De là le grand nombre de procès. Les victimes savent que dans les tribunaux arbitraux les assurés sont représentés et elles ont le désir bien naturels de voir leurs affaires jugées par leurs pairs aussi et non pas seulement par leurs adversaires.

« Les assurés, dit encore M. Lange, doivent participer à la fixation des indemnités ; voilà la réforme qu'exige avant tout l'Assurance allemande. Pourquoi leur refuser

(1) Sozialpol. Centralblatt 1892, p. 474.

« ce droit, puisqu'ils participent aux jugements en appel?
« Ils ont usé de leur droit de siéger aux tribunaux arbi-
« traux et à l'Office impérial d'assurance, avec une impar-
« tialité, un sentiment de la justice que tout le monde
« admire. Si l'on faisait cette réforme, la confiance naîtrait
« dans l'esprit des assurés ; pour beaucoup de cas, ils ne
« feraient plus appel. Ils trouveraient dans les représen-
« tants, qui auraient participé à la fixation des indemnités,
« leurs conseillers naturels, au lieu de tomber entre les
« mains des avocats de bas étage (*Winkeladvokaten*).
« Tout le monde, y compris les Corporations, épargne-
« raient ainsi des peines et des frais inutiles ».

Ajoutons enfin qu'une telle organisation, en créant des rapports fréquents entre les représentants des assurés et les représentants des entrepreneurs, aurait une excellente influence sur l'éducation des ouvriers et leur bonne entente avec les patrons. La Nouvelle en préparation ne semble malheureusement pas devoir apporter cette réforme.

La loi ne dit pas dans quel délai la fixation des secours doit être faite, mais seulement qu'elle doit avoir lieu « le plus tôt possible ». Elle devra donc avoir lieu, en cas de mort, aussitôt après la mort de la victime, et, en cas de blessure, aussitôt après la fin des treize premières semaines. Dans l'intervalle qui s'écoule entre la fin de la première semaine et la fixation, la Corporation doit accorder des secours provisoires à la victime (1).

(1) § 58. La loi ne dit rien sur le montant de ces secours. Lorsque les secours auront été définitivement fixés, il pourra arriver de trois choses l'une : ou bien les secours fixés seront supérieurs aux secours provisoires, et alors les ayant-droit toucheront tout le surplus à partir de la fin de la 13^e semaine — ou bien ils seront inférieurs — ou bien

Si la Corporation tarde à faire la fixation, l'ayant droit peut faire valoir ses prétentions en s'adressant à elle ; si, pendant les deux ans qui suivent l'accident, il n'a pas réclamé, son droit aux secours est éteint par prescription (§ 59). Par suite de l'ignorance des assurés, ce cas, comme nous l'avons dit, se présente assez souvent ; leur ignorance est d'ailleurs facilitée par le fait qu'ils reçoivent des secours provisoires (1).

La Corporation porte sa décision à la connaissance des intéressés par lettre recommandée (§ 110). Elle est tenue de leur indiquer en même temps quel est le tribunal arbitral compétent pour l'appel et quel est le délai d'appel (§ 62, al. 4). Les Corporations négligent parfois de faire cette dernière mention ; d'ailleurs souvent les intéressés n'en comprennent pas le sens et l'importance, ou même ne savent pas lire : aussi arrive-t-il souvent que

il ne sera pas accordé de secours du tout. Étant donné le silence de la loi, il devrait alors y avoir lieu à une restitution en faveur de la Corporation ; en fait cela n'arrive pas et la question n'a pas d'intérêt pratique, cf. Pil. II, p. 610.

(1) Il arrive parfois que l'entreprise, où s'est produit un accident, n'est inscrite sur le registre d'aucune Corporation, soit parce qu'elle a été omise, soit parce qu'elle n'est pas soumise à l'Assurance ; et le blessé se prétend pourtant assuré. Le cas s'est présenté surtout au début. Dans ce cas le blessé ne peut adresser sa réclamation à aucune Corporation, il l'adresse alors au magistrat d'administration inférieur (untere Verwaltungsbehörde). Le magistrat peut repousser la plainte s'il estime que l'entreprise n'est pas soumise à l'Assurance, et le blessé peut en appeler de cette décision devant l'Office d'assurance ; si le magistrat estime au contraire que l'entreprise est soumise à l'Assurance, il adresse la plainte à la Corporation qu'il juge compétente. U. G. § 59, al. 4 ; § 62.

les intéressés s'y prennent trop tard pour faire appel (1). Le délai est d'ailleurs très court, il est de 4 semaines.

L'appel est porté devant les tribunaux arbitraux ; pour un certain nombre d'affaires, il existe aussi un second degré d'appel qui est l'Office impérial d'Assurance. Nous renvoyons à tout ce que nous avons dit sur ce sujet dans notre chapitre spécial sur la juridiction.

Les assurés rencontrent devant les tribunaux arbitraux et l'Office d'Assurance des difficultés souvent considérables. Faute de pouvoir faire les avances nécessaires, ils trouvent d'abord rarement un avocat pour les défendre. De plus, la plupart des procès portent sur des constatations médicales ; or, comme nous l'avons dit, le seul document qui existe sur ces questions, c'est le rapport adressé à la Corporation par son médecin expert. L'appelant ne peut produire une preuve contraire qu'en se faisant examiner à ses frais par un autre médecin ; ce que, le plus souvent, il n'est pas en état de faire.

Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que le plus grand nombre des jugements confirment les décisions des Corporations. En 1893, les tribunaux arbitraux ont jugé 24.123 affaires ; dans 6.100 cas elles ont changé la décision des Corporations, et dans 13.775 cas elles ont maintenu cette décision. Notez que les assurés seuls font appel, puisque ce sont les Corporations elles-mêmes qui décident en première instance.

(1) Sur les 20.936 recours dont les tribunaux arbitraux ont été saisis en 1892, 674 ont été repoussés pour accomplissement de la prescription. C'est là une proportion énorme, si l'on songe que dans la plupart des cas où la prescription est accomplie les intéressés s'abstiennent de saisir le tribunal arbitral.

Païement des secours. — Les secours une fois fixés, reste à les payer. Ils peuvent être payés soit en nature, soit en argent.

Dans l'agriculture, tous les secours peuvent être payés en nature, les frais de guérison comme la rente ; ils se présentent alors sous des formes diverses : logement, chauffage, nourriture. Le statut de la Corporation règle leur mode de paiement (L. G. § 9).

En dehors de l'agriculture, les frais de guérison seuls peuvent être payés en nature, sous la forme de remèdes, visites du médecin, traitement à l'hôpital. Les autres secours, c'est-à-dire les rentes et les frais d'ensevelissement doivent être payés en argent.

Le paiement des secours en argent s'effectue par la Poste (1). Chaque intéressé reçoit de la Corporation professionnelle, pour le montant de ce qui lui est dû, un mandat qu'il se fait payer au bureau de poste de son domicile. Les paiements ont lieu tous les mois. Le système est simple et pratique.

La Poste est ensuite remboursée par les Corporations (§ 74). Si celles-ci tardent, l'Office impérial d'assurance entreprend contre elles, sur la demande de la Poste, une procédure de recouvrement, c'est-à-dire qu'il met la main sur les sommes disponibles qui se trouvent dans leurs Caisses. Si ces sommes ne suffisent pas, l'Office impérial peut introduire une procédure de recouvrement contre les membres de la Corporation, ou bien dissoudre la Corporation ; dans ce cas, les droits et obligations de celles-ci

(1) Dans les Corporations minières le statut peut décider que le paiement des secours sera effectué par la Caisse de maladies (U. G. § 94, d).

passent à l'État. Nous reviendrons là-dessus quand nous étudierons comment sont supportées les charges de l'Assurance.

CHAPITRE VI

RESSOURCES DE L'ASSURANCE

Les dépenses des Corporations sont supportées par les entrepreneurs seuls (U. G. § 10); et si une Corporation devient insolvable, par suite de l'insolvabilité de ses membres, ses droits et obligations passent à l'Empire.

La façon dont sont supportées les charges de l'Assurance, présente donc, comme on le voit, en Allemagne, les deux particularités suivantes : que, d'une part, l'État ne contribue pas directement à ces charges, sauf en ce qu'il garantit la solvabilité de chaque Corporation; et que, d'autre part, les assurés eux-mêmes n'y contribuent pas non plus.

L'État ne participe pas en principe aux charges de l'Assurance; il n'aurait à intervenir qu'au cas où une Corporation professionnelle deviendrait insolvable. Dans ce cas, la Corporation est déclarée dissoute par le Bundesrath, sur la demande de l'Office impérial d'Assurance, et ses droits et obligations passent à l'Empire (1). Il semble

(1) U. G. § 33. Dans les États qui ont érigé un Office d'assurance particulier (Landesversicherungsamt), les Corporations sont soumises à sa surveillance et non à celle de l'Office impérial; en cas d'insolvabilité d'une Corporation, c'est alors à l'État et non à l'Empire que passeraient les droits et obligations de cette Corporation (U. G. § 92, dernier al.) Dans l'esprit de la loi, la garantie est donc la conséquence du droit de surveillance.

difficile de critiquer cette obligation de garantie qui a été imposée à l'Empire; elle se comprend en effet très bien, puisqu'il est de l'intérêt public que la solvabilité des Corporations professionnelles soit certaine; elle est d'ailleurs la conséquence du droit de surveillance accordée à l'Office d'assurance. Cette obligation de garantie est enfin fort peu onéreuse : pour que l'État eut à intervenir, il faudrait, en effet, qu'un nombre considérable des entrepreneurs formant une Corporation devinssent insolvables (1); le cas ne s'est pas présenté une seule fois, et il ne se présentera sûrement pas dans l'avenir, parce que toutes les Corporations ont maintenant constitué un fonds de réserve, qui leur permettrait de parer aux chances mauvaises (2).

Mais le législateur allemand a, croyons-nous, bien fait de borner là la participation de l'État et de ne pas le faire contribuer directement, par des subsides annuels, aux charges de l'Assurance. Le projet de 1881 imposait à l'État une contribution de ce genre (25 0/0 des dépenses totales); elle fut vivement critiquée dans la discussion. Le projet de 1882 la maintenait pourtant; mais elle n'a pas reparu dans le projet de 1883, qui est devenu la loi. Nous pensons que c'est avec raison : les dépenses, que l'Assurance

(1) En théorie, il faudrait même pour cela que tous les entrepreneurs d'une Corporation devinssent insolvables; mais en fait, l'Office d'assurance n'attendrait pas ce moment là pour dissoudre la Corporation; il demanderait la dissolution dès que le nombre des membres insolvables serait assez considérable pour imposer aux autres des charges exagérées.

(2) En 1890, le fonds de réserve total était de 55.333.705 m. et les dépenses annuelles de 33.398.614 m.; dans l'ensemble, le fonds de réserve suffirait donc et au delà à couvrir les dépenses d'une année.

ouvrière impose aux entrepreneurs, doivent, en effet, être considérées comme faisant partie de leurs frais de production; ils peuvent, si c'est nécessaire, hausser leurs prix pour faire payer ces dépenses, ainsi que leurs autres frais de production, par les personnes qui achètent les objets produits, c'est-à-dire par les consommateurs; mais il serait tout à fait injustifiable de les faire payer, sous forme d'impôts, par les contribuables. C'est là l'argument principal qui a été invoqué dans la discussion du projet de 1884; il nous semble très fort et suffisant pour faire écarter toute participation pécuniaire directe de l'État aux charges des Assurances ouvrières (1).

Si l'État, en Allemagne, ne participe pas aux charges de l'Assurance contre les accidents, les assurés, comme nous l'avons dit, ne fournissent non plus aucune partie des sommes nécessaires pour subvenir à ces charges; mais il serait pourtant inexact de dire qu'ils ne participent pas aux charges de l'Assurance contre les accidents.

Il faut d'abord se rappeler que l'Assurance contre les accidents ne prend à sa charge les suites des accidents qu'au bout de la 13^e semaine; et pendant les treize premières semaines, ces suites sont pour la plus grande partie à la charge des assurés. En effet, pendant les trois pre-

(1) La participation pécuniaire de l'État qui a été repoussée pour l'Assurance contre les maladies et pour l'Assurance contre les accidents, a été acceptée pour l'Assurance contre l'invalidité et la vieillesse; elle a été fixée à 50^m. par an pour chaque rente (Inv. G. § 26). Les dépenses que l'État s'est imposées de ce chef sont considérables et elles croîtront pendant quelques années très rapidement, par suite du système de répartition qui a été adopté: elles ont été, pour le budget 1891-92, de six millions et demi de marks, et de neuf millions pour le budget de 1892-93.

miers jours, les victimes ne reçoivent aucun secours ; et puis, à partir du quatrième jour jusqu'à la quatorzième semaine, les victimes sont secourues par les Caisses de maladies, dont les dépenses sont payées pour les $\frac{2}{3}$ par les assurés et pour $\frac{1}{3}$ seulement par les patrons. Or le nombre des accidents dont les suites ne durent pas plus de treize semaines est très considérable (1), et de lourdes charges sont de ce chef imposées aux assurés. Il faut en tenir compte, et c'est par une juste compensation que les assurés ont été dispensés de participer aux dépenses des Corporations professionnelles.

De plus, les rentes, que les Corporations professionnelles paient aux victimes ou aux membres de leur famille, dépassent à peine la moitié du salaire (maximum 66 $\frac{2}{3}$ 0/0

(1) Par 4.000 assurés, le nombre des accidents dont les suites ont duré moins de 13 semaines, a été

en 1885	de 24,48
— 1887	— 23,28
— 1888	— 23,69
— 1889	— 24,71
— 1890	— 24,92

tandis que le nombre des accidents dont les suites ont duré plus de 13 semaines ou qui ont amené la mort, était

en 1886	de 2,89
— 1887	— 4,14
— 1888	— 4,45
— 1889	— 4,71
— 1890	— 5,36

Cf. Office du travail, fascicule I.

Il est vrai que les accidents dont les suites durent plus de 13 semaines, malgré leur petit nombre relatif, entraînent des dépenses plus considérables que les autres (il est malheureusement impossible de donner ici des chiffres, le chiffre des dépenses faites par les Caisses de maladies pour les accidents n'étant pas connu).

ou 60 0/0); et, comme nous l'avons déjà dit, cela doit être considéré comme une véritable et lourde contribution des assurés aux charges de l'Assurance, une contribution en moins prenant, si l'on peut ainsi parler.

De leur côté, voici qu'elles sont exactement les contributions des patrons : ils paient $\frac{1}{3}$ des secours accordés aux victimes par les Caisses de maladies à partir du quatrième jour jusqu'à la fin de la treizième semaine ; — en outre, depuis la fin de la quatrième jusqu'à la fin de la treizième semaine, ils paient tout ce qu'il faut ajouter à la rente fournie par les Caisses de maladies, pour que cette rente soit égale au $\frac{2}{3}$ du salaire de la victime (1).

Si l'on essaye de comparer les charges supportées par les assurés avec celles supportées par les patrons, on verra, sans que les données actuelles de la statistique permettent de se faire une opinion certaine à ce sujet, on verra qu'il est difficile de dire lesquelles sont les plus fortes.

Or quels sont les principes d'après lesquels devraient être partagées les charges de l'Assurance entre les patrons et les ouvriers ? — A en croire les auteurs allemands, ces principes devraient être cherchés dans une théorie plus générale et qui semble aujourd'hui être unanimement acceptée par la science économique en Allemagne. Cette théorie était déjà formulée ainsi par Roscher (2) : « l'entretien des ouvriers aux époques où ils ne peuvent pas travailler et l'entretien de leur famille doivent faire partie des frais de production » ; et M. Brentano en a fait une démonstration célèbre. Appliquant cette théorie à l'Assurance

(1) Cf. p. 211, note.

(2) Roscher « Zur Kritik der neuest. wirthschaftl. Entwickel » Zittau, 1876.

contre les accidents, on décide donc que, les accidents du travail étant des conséquences forcées de l'emploi de l'homme, leurs suites doivent être, comme tous les autres frais de production, à la charge des entrepreneurs ; il est vrai que cela aura ordinairement pour effet de faire hausser les prix, mais il est de toute justice que les consommateurs des objets produits supportent ces frais, puisque leur production ne pouvait pas se faire sans ces accidents (2). Suivant la comparaison célèbre de Brentano, l'acheteur qui achète un vase doit, par le prix qu'il en donne, payer les frais de production de ce vase là et de tous ceux aussi qu'il faut forcément casser, perdre, pour produire un vase entier.

Évidemment, dans une législation qui, comme la législation allemande, exclut les accidents prémédités, cette idée semble juste, sauf peut-être pour les accidents amenés par une faute très lourde d'un ouvrier, par exemple par une désobéissance grave à un règlement. Mais on ne peut contester pourtant qu'elle était difficilement réalisable en un coup, à cause du trouble énorme que sa réalisation subite jetterait dans la production d'un pays. En tous cas, on voit par là que si la législation allemande sacrifie quelqu'un, ce ne sont pas les patrons ; et c'est, nous semble-t-il, une réponse péremptoire à faire à ceux qui lui reprochent d'avoir imposé aux patrons des charges trop lourdes.

Avant de dire comment ces charges sont réparties entre les entrepreneurs, nous dirons brièvement à quel chiffre elles se sont élevées.

Pour les Corporations industrielles les dépenses ont été les suivantes :

(1) Handbuch von Schönberg, II, p. 740.

1886	1887	1888	1889
10.305.253	19.157.395	23.206.753	29.677.028
1890	1891		
33.398.614	37.984.016 (1).		

et pour les Corporations agricoles

1888	1889	1890	1891
461.796	1.714.328	3.392.787	5.608.773

Pour les « Autorités d'exécution » (entreprises de l'Empire, des Etats et des Communes), les dépenses ont été en 1891 de 2.427.837 m.

Voici pour les Corporations industrielles le détail des dépenses de l'année 1891.

I. Dépenses en secours. 20.282.041

Incapacité de travail	{	frais de guérison.....	758.204
	{	rentes aux blessés.....	13.528.228
Mort	{	frais d'ensevelissement.....	209.497
	{	rentes aux veuves.....	1.573.598
	{	dots aux veuves qui se remarient.....	247.627
	{	rentes aux enfants.....	2.470.852
	{	rentes aux ascendants.....	135.670
Traitement dans un hôpital	{	rentes aux femmes.....	122.688
	{	rentes aux enfants.....	186.869
	{	rentes aux ascendants.....	5.771
	{	frais d'hôpitaux.....	961.244
envois à des étrangers.....			111.788

II. Frais d'enquête et de fixation des indemnités : 587.329.

III. Frais de justice arbitrale : 378.827.

IV. Frais de prévention d'accidents : 430.513.

V. Frais généraux d'administration : 4.082.599.

Frais de premier établissement : 11.921.

Frais courants d'administration : 4.070.678.

Un calcul, que nous trouvons dans le fascicule I de l'Office du travail, permet de se faire une idée assez précise de ce que sont pour l'industrie allemande les charges

(1) Ces chiffres ne comprennent pas les dépenses faites par les Etablissements d'assurance des Corporations de travaux de construction.

de l'Assurance contre les accidents. En comparant le chiffre total des salaires entrant chaque année en ligne de compte(1), avec le chiffre des dépenses, on trouve que les dépenses ont été, par 1.000 m. de salaire entrant en ligne de compte.

de	4 ^m , 64	en	1886
—	8 02	—	1887
—	9 53	—	1888
—	10 07	—	1889
—	10 49	—	1890 (2).

L'industrie allemande ne semble pas avoir beaucoup souffert des charges qui lui ont été imposées pour les Assurances ouvrières ; voici pour le prouver quelques chiffres empruntés au « Courrier de la Bourse de Berlin » (Berliner Börsencourrier) ce sont les dividendes de quelques sociétés (3).

	1887	1888	1889	1890	1891
Mines	4. 8	6.93	8.79	10.64	10.10
Constructions	7.92	10.80	8.41	7.88	4.94
Éclairage	6.07	8.02	6.73	6.43	6.45
Brasseries	10.70	9.70	8.26	7.26	7.
Fabr. chimiques	8.45	8.85	9.83	11.29	10.18
Fabr. caoutchouc	7.73	10.37	11.47	10.21	8.28
Id. draps et chapeaux	6.25	8.16	9. 2	5.41	4.69 ⁴
Filatures	5.53	8.04	9.39	6.08	4.06
Raffineries	8.19	9.75	4.62	7.08	6.83
Métallurgies	4. 7	8.36	8.12	7.77	4.88

(1) On appelle « salaires entrant en ligne de compte » les salaires tels qu'ils sont calculés pour le règlement des secours ; ils diffèrent des salaires réels cf. p. 209 et 210.

(2) Cette augmentation rapide des dépenses est due, comme nous allons le voir, au système de répartition qui a été adoptée en Allemagne pour le recouvrement des primes.

(3) Ce tableau est emprunté à un article de M. SILBERMANN, *Soz. pol. Cent. blatt*, 1892, p. 406.

(4) Cet abaissement a été causé, dit M. SILBERMANN, par les agissements d'une maison de banque qui ont longtemps occupé la justice.

En laissant de côté les dividendes donnés par les fabriques de drap et de chapeaux en 1891, qui s'expliquent par des raisons particulières, les dividendes les plus bas ont été donnés par les Sociétés de métallurgie, et ils sont de 4.88 0/0. C'est là un intérêt très rémunérateur. Evidemment, ce tableau a été formé avec les chiffres de dividende des sociétés les plus prospères ; il montre pourtant que malgré les charges des Assurances ouvrières, l'industrie allemande a pu continuer à vivre.

On avait craint au début que les charges de l'Assurance ouvrière ne mettent l'industrie allemande dans une situation défavorable pour la concurrence sur le marché du monde. Ces craintes ne se sont pas réalisées : en 1873, les exportations allemandes étaient en millions de marks de 2.278 ; et en 1889, elles se sont élevées à 3.165 (1).

Pour payer ces dépenses, deux systèmes financiers sont possibles : le *système de couverture du capital* (Anlageverfahren), qui consiste à fixer les primes de telle façon, que leur total représente chaque année le capital des indemnités accordées cette année là ; et le *système de répartition* (Umlageverfahren), qui consiste à répartir simplement, à la fin de chaque année, les frais de l'année entre les personnes qui doivent les payer.

La question de savoir lequel de ces deux mécanismes financiers doit être préféré, est une des questions d'ordre pratique les plus importantes qui se posent au sujet de l'Assurance.

L'Allemagne a adopté, pour toutes ses Assurances ou-

(1) Nous empruntons ces chiffres au Handbuch v. Schönb. II, p. 909, n. 141.

rières, le système de répartition, mais mitigé, corrigé par la constitution d'un fonds de réserve (1).

Voici comment les choses se passent.

Dans chaque Corporation, les entreprises sont distribuées en classes de dangers, d'après le degré de dangers qu'elles présentent ; et il est attribué à chaque classe un coefficient de risques. L'ensemble constitue ce que les Allemands appellent le « tarif des risques » (*Gefahren-tarif*) (2).

Les dépenses sont, à la fin de chaque année, réparties entre les entrepreneurs proportionnellement au coefficient de risques de la classe à laquelle appartient leur entreprise, et proportionnellement aussi au chiffre total des sa-

(1) L'Autriche a au contraire adopté le système de couverture du capital. Il est à remarquer que sur deux des questions pratiques les plus importantes, à savoir : le groupement des entreprises, et le système de recouvrement des primes, l'Allemagne et l'Autriche ont adopté des solutions opposées. Ce sont là des expériences en sens contraire qui ne peuvent manquer d'éclairer les questions.

Il est pourtant une Corporation pour laquelle le législateur allemand a adopté le système de couverture de capital, c'est celle des travaux de construction en dessous du sol (*Tiefbauarbeiten*), cf. Bau. G. §. 10 ; §. 9 et §. 4, chif. 1.

(2) Le « tarif des risques » doit être révisé tous les cinq ans au moins, d'après le nombre d'accidents arrivés, dans l'intervalle, dans chaque entreprise. Chaque entrepreneur a le désir de passer dans une classe de dangers inférieure ; et c'est pour eux un stimulant à faire diminuer le nombre des accidents. — Dans l'agriculture, l'Assemblée générale de chaque Corporation peut décider qu'il n'y aura ni classes, ni tarif de risques, lorsque les entreprises sembleront être presque toutes également dangereuses. Cette décision doit être autorisée par l'Office impérial d'assurance, et celui-ci peut, à tous moments, retirer son autorisation (L. G. §35, dernier al.)

lares payés par chacun d'eux dans le courant de l'année (1). On tient ainsi compte et du caractère plus ou moins dangereux de chaque entreprise et du salaire des assurés employés par elle.

Cette répartition est opérée par le Conseil de la Corporation.

A cet effet, chaque entrepreneur doit envoyer au Conseil de la Corporation, dans les six semaines qui suivent la fin de l'année de compte, un avis indiquant (§ 71) :

1° Les personnes assurées qui ont été occupées dans son entreprise pendant l'année de compte écoulée, et les salaires ou traitement gagnés par elles (2).

2° Le calcul du montant des salaires ou traitements qui

(1) Nous avons vu aussi que le statut peut décider que la moitié des dépenses seront réparties entre les sections, proportionnellement au nombre d'accidents arrivés dans chacune d'elles, cf. p. 179.

(2) Il semble que la loi oblige par là chaque entrepreneur à donner l'énumération de toutes les personnes assurées occupées par lui et le salaire gagné par chacune d'elle (cf. Woedtke, Comment. § 71); les entrepreneurs ne satisfont donc pas à cette obligation lorsqu'ils se contentent de donner en gros le nombre de ces personnes et le total de leurs salaires. En fait pourtant, c'est ce que tous font, et l'on a renoncé à exiger en cela l'exécution de la loi. C'est fort regrettable, car il serait facile, en groupant tous ces renseignements, de constituer une statistique des salaires. Sur la question de savoir comment ces renseignements pourraient être groupés et utilisés, voyez un article très intéressant du Dr von Mayr dans le « Allgemeines statistisches Archiv » 2^e année. — Evidemment ce travail présenterait de grandes difficultés pratiques, car pour lui donner une vraie valeur, il faudrait consulter les ouvriers aussi ; il ne semble pourtant pas que ce travail soit impossible, comme le pense M. Ernest Lange (Sozial polit. Centralblatt, 1892, n° 11, p. 132). Cette conclusion semble ressortir d'une discussion qui a eu lieu sur ce sujet au Congrès des Corporations professionnelles tenu à Munich en 1892.

entrent en ligne de compte pour le paiement des secours.

3° La classe de risques à laquelle il appartient.

Si, le délai des six semaines passé, l'entrepreneur n'a pas encore envoyé ces renseignements, le Conseil a le droit de les faire prendre par ses employés.

Le Conseil groupe ces renseignements (personnes assurées occupées par chaque entrepreneur, salaires entrant en ligne de compte payés par lui) et fixe d'après cela la part des dépenses que chacun doit supporter. Ses décisions sont portées à la connaissance des membres de la Corporation, qui doivent payer dans les deux semaines (§ 72).

Les entrepreneurs qui ont des réclamations à faire, doivent néanmoins payer provisoirement. Ils adressent leurs réclamations au Conseil de la Corporation, qui décide ; et dans les deux semaines de cette décision ils ont le droit de recourir à l'Office impérial d'assurance (§ 73).

Les sommes que les entrepreneurs ont à payer sont perçues de la même façon que les contributions communales (§ 74).

Le législateur allemand a corrigé ce que le système de répartition pur pouvait avoir de dangereux, en y ajoutant la constitution d'un fonds de réserve. Il a pensé que ce fonds de réserve était nécessaire pour permettre aux Corporations de supporter les années mauvaises sans trop demander à leurs membres. La constitution de cette réserve est obligatoire pour chaque Corporation, elle a du se faire par les versements suivants :

la première année 300 0/0, des sommes dépensées en indemnités cette année-là ;

la deuxième année 200 0/0 ;

la troisième 150 0/0 ;

la quatrième année 100 0/0 ;

la cinquième 80 0/0 ;

la sixième 60 0/0 ;

puis, jusqu'à la onzième année, 10 0/0 de moins chaque année.

A partir de la onzième année, on se contente de verser dans le fonds de réserve ses propres intérêts, jusqu'au moment où il a atteint le double des dépenses annuelles ; alors, à partir de ce moment-là, les intérêts peuvent être employés pour payer les dépenses de la Corporation.

La Corporation peut d'ailleurs, avec l'autorisation de l'Office impérial, enfreindre ces règles ; elle peut, par exemple, utiliser les revenus de la réserve avant le moment fixé, elle peut même, dans des cas très graves, utiliser la réserve elle-même.

Le fonds de réserve est constitué et administré par le Conseil de la Corporation ; celui-ci peut en faire tous les emplois qui sont permis aux tuteurs pour les fonds des mineurs.

Voilà quel est le système de répartition, tel qu'il est pratiqué en Allemagne. Avec ce système, les membres des Corporations paient, à la fin de chaque année, non seulement les rentes accordées pour les accidents de l'année, mais aussi celles accordées pour les accidents des années précédentes. Avec le système de couverture du capital, au contraire, ils paieraient chaque année le capital qui, d'après les calculs techniques, devrait suffire par ses intérêts à payer dans l'avenir les arrérages des rentes accordées cette année là.

Dans le système de couverture, les dépenses faites chaque année pour le paiement des indemnités sont donc à peu près toujours les mêmes ; avec le système de répartition, au contraire, ces dépenses augmentent d'année en année d'une

quantité toujours décroissante et deviendront théoriquement fixes, arriveront à cet état que les Allemands appellent le *Beharrungszustand*, le jour où tous les titulaires des indemnités accordées la première année auront disparu (1).

« La durée de la vie humaine ne dépassant pas 95 ans, à quelques rares exceptions près, et la population assurée renfermant, avec des adultes, des jeunes gens au-dessous de 16 ans, on voit que cette état ne pourra être atteint, théoriquement, qu'au bout de 80 ans (2) », c'est-à-dire pour l'Allemagne en 1894.

Par conséquent, les primes que doivent payer les membres sont beaucoup moins élevées au début avec le système de répartition qu'avec le système de couverture ; mais, tandis que celles-ci restent fixes (théoriquement tout au moins) (3), les premières croissent rapidement.

(1) Voici quelles ont été les sommes payées en secours et indemnités jusqu'à présent par les Corporations industrielles.

En 1886 1.711.700 m. soit 0^m 78 par 1000 m. de salaire entrant en compte.

En 1887	5.373.700	—	2, 25	—	—
— 1888	8.662.789	—	3, 27	—	—
— 1889	12.278.152	—	4, 17	—	—
— 1890	16.330.384	—	5, 13	—	—
— 1891	20.282.041	—	6, 12	—	—
— 1892					

En Autriche, où le système de couverture du capital est appliqué, les sommes payées en secours et indemnités ont été chaque année de 10 fl. 31 par 1.000 fl. de salaire entrant en ligne de compte.

(2) Off. du trav. fascic. II, p. 101.

(3) En réalité elles varient un peu, selon que varient chaque année le nombre et le genre des accidents ; mais lorsque la population de la Caisse est très nombreuse, ces effets s'atténuent et deviennent même presque insensibles (Off. tr. II. 102).

Sur la base de la statistique des accidents survenus en 1890 en Allemagne, on trouve que.

1° Le rapport des indemnités à 1000 m. de salaire entrant en ligne de compte, qui a été en 1890 de 5 m. 13 (cf. p. précédente, note 1), s'élèvera à 37 m. 1/2 lorsque le point fixe sera atteint, c'est-à-dire après 80 années de fonctionnement.

2° Avec le système de couverture, ce même rapport aurait été d'une façon fixe de 22 m. environ (1).

Il ne faut pas s'étonner de ce que la valeur des primes dans le système de répartition dépasse bientôt celle des primes du système de couverture et leur soit, au moment où elle reste fixe, sensiblement supérieure. Cela vient de ce que, dans le premier cas, on se prive du jeu de l'intérêt composé, tandis que dans le second, les intérêts accumulés des capitaux de couverture forment un revenu important (2).

En somme, si l'on se place au point de vue des payeurs de primes, des entrepreneurs, la différence pratique entre les deux systèmes est la suivante : dans l'un, les capitaux représentant les indemnités payées sont laissés entre les mains des entrepreneurs ; dans l'autre, ils sont confiés à la Corporation. Cette façon de résumer la chose a l'avantage

(1) Emprunté à Off. tr. II. 105. Ces chiffres ne sont d'ailleurs que des prévisions, et ne donnent qu'un à peu près ; calculés d'après la statistique des accidents survenus en 1890, ils cesseront d'être exacts si le nombre des accidents augmente ou diminue dans l'avenir. C'est ainsi que des prévisions analogues calculées, lors de la discussion de la loi, sur la base de la statistique des accidents survenus en 1883, ne se sont pas trouvées réalisées à cause d'une augmentation constante du nombre des accidents.

(2) Cf. Off. du trav. fascic. II. . 102.

de faire ressortir cette idée, qu'il importe de bien mettre en évidence : à savoir, que dans les deux systèmes les charges des entrepreneurs sont en définitive *absolument les mêmes*. Ils paient tout autant, supportent exactement la même charge avec l'un comme avec l'autre système ; mais dans un cas ils gardent le capital pour en payer les intérêts — dans l'autre, ils abandonnent le capital.

Il s'agit simplement de savoir quel *mode de paiement* est préférable. C'est la question que nous allons maintenant étudier.

Nous ferons auparavant deux remarques. Pour que le système de répartition soit possible, il faut que le paiement des primes dans les années à venir soit absolument certain ; aussi ce système est-il absolument inadmissible pour les Compagnies privées d'Assurance, qui ne sont jamais sûres de garder leur clientèle. Cette inadmissibilité radicale, de principe, n'existe au contraire pas pour une Assurance qui, comme l'Assurance allemande contre les accidents, est une Assurance mutuelle et basée sur le principe de l'obligation. L'adoption du système de répartition, qui serait de la plus grande imprudence en matière d'Assurance libre et mènerait sûrement à la ruine les Compagnies d'Assurance qui l'appliqueraient, ne présente donc pas du tout les mêmes dangers en matière d'Assurance obligatoire. Les personnes qui, se basant sur les principes de l'Assurance libre, reprochent au système de répartition adopté par l'Allemagne, de n'être pas « solide », d'être « dangereux » semblent n'avoir pas vu qu'ici la situation était tout autre.

Nous ferons remarquer, en second lieu, que le système de répartition s'imposait en Allemagne. Pour appliquer le système de couverture du capital, il est en effet indispensable de connaître très exactement le nombre, le genre et la

durée des suites des accidents ; car c'est avec ces éléments seuls que l'on peut fixer le montant des primes. La moindre erreur dans la fixation légale de ces primes eut eu des conséquences très graves, dans une Assurance s'étendant à un très grand nombre de personnes. Il a bien été fait en 1883 une statistique des accidents, mais ses données n'étaient pas assez certaines pour permettre de trancher un point de cette importance. Si l'Autriche a pu adopter le système de couverture du capital, c'est parce qu'elle avait à sa disposition les statistiques très sûres que la pratique de l'Assurance contre les accidents en Allemagne a permis de constituer ; mais pour le législateur allemand qui ouvrait la voie, c'était un devoir de prudence élémentaire que d'adopter le système de répartition.

Et en effet, les prévisions que l'on pouvait tirer de la statistique de 1883 se sont trouvées démenties par l'expérience. Sur la base de cette statistique, les primes devaient être avec le système de répartition et seulement pour les sommes à payer en secours et indemnités.

La 1^e année de 0 m 72 par 1000 m. de salaires entrant en compte.

— 2 ^e	—	1	—	63	—	—
— 3 ^e	—	2	—	55	—	—
— 4 ^e	—	3	—	44	—	—
— 5 ^e	—	4	—	29	—	—
— 6 ^e	—	5	—	12	—	—
:		:				
— 80 ^e (pt. fixe)	20	—	78	—	—	—

Or, le système de répartition ayant été adopté, les sommes payées en indemnités et secours ont été :

en 1886 de 0 m 78 par 1000 m. de salaire entrant en compte.

— 1887	—	2	—	25	—	—
— 1888	—	3	—	27	—	—
— 1889	—	4	—	17	—	—
— 1890	—	5	—	13	—	—

et d'après la statistique nouvelle faite en 1890, sur l'expérience de quatre années, lorsque le point fixé sera atteint, c'est-à-dire en 1964 les sommes payées en secours et indemnités seront de 37^m50, soit un écart de 16^m72 sur les prévisions de 1883.

Ces erreurs dans les prévisions n'ont eu aucunes conséquences fâcheuses, mais elles en auraient eu de déplorables si l'on s'était servi de ces prévisions pour organiser le système de couverture du capital. Avec le système de couverture du capital en effet, sur la base de la statistique de 1886, les primes auraient dû être de 12 m. 28 par 1.000 m. de salaire entrant en ligne de compte ; tandis que, d'après la statistique de 1890, elles auraient dû être de 22 m. On voit donc quels mécomptes on se serait attirés.

Le législateur allemand peut donc se féliciter d'avoir adopté le système de répartition. De plus, ce système présente l'énorme avantage de ne grever que très faiblement au début les entrepreneurs, et de faciliter par là l'acclimatation de cette forme nouvelle de l'Assurance.

Mais nous pensons que, même d'une façon générale, le système de répartition doit être préféré.

Quelle que soit, en effet, la valeur des statistiques, on ne peut pas complètement s'y fier en cette matière ; même si la statistique de 1883 avait été parfaitement exacte, les prévisions auxquelles elles conduisaient se seraient trouvées démenties, puisque le nombre des accidents a augmenté chaque année. De même aussi pour la statistique de 1890, car cette augmentation du nombre des accidents quoique se ralentissant peu à peu, ne semble pas près de finir : il n'est pas impossible non plus qu'après avoir augmenté pendant quelques années encore, le nombre des accidents se mette ensuite à diminuer. Avec le système de couver-

ture du capital, toutes ces variations auraient des contre-coups fâcheux sur les finances des Corporations.

Mais le système de couverture aurait surtout à notre avis un inconvénient considérable, ce serait d'accumuler entre les mains des Corporations des sommes énormes. La réunion et le placement de ces capitaux exigeraient nécessairement une administration plus compliquée et plus coûteuse. De plus, le placement de ces capitaux serait une opération très délicate, qui pourrait présenter le danger : ou bien d'être peu sûr, ou bien d'être peu utile à la Société. Il est en tous cas si simple de laisser ces capitaux dans l'industrie, là où ils sont ! Enfin et surtout, quels mécomptes ne se prépare-t-on pas si l'intérêt de l'argent vient à baisser, ce qui est à prévoir : les capitaux accumulés entre les mains des Corporations seraient dépréciés et les Corporations feraient de ce chef des pertes énormes. Cette dépréciation des capitaux devrait de plus nécessairement amener une élévation des primes, car la situation financière des Corporations serait à la merci de toute variation dans les taux de l'intérêt, comme elle le serait aussi de toute variation dans le nombre des accidents.

Le système de répartition présente, il est vrai, quelques inconvénients, qui ont été invoqués en Autriche dans la discussion de la loi organisant le système de couverture (1). « Avec le système de répartition, a-t-on dit, une usine qui se fonde, supporte, dès le premier jour, une charge fort élevée, sans avoir franchi, comme les usines existant déjà lors de l'entrée en vigueur de la loi, les

(1) Voyez là-dessus un art. de M. Bellom dans le « *Bulletin du Com. perm.* » 1891, p. 151 et 152.

étapes successives de charges graduellement croissantes ; si, au contraire, une usine vient à se fermer, les autres exploitations, appartenant à la même industrie, doivent supporter la charge qui lui incombait » (1). Dans ces deux cas, en effet, le système de répartition entraîne des conséquences assez injustes ; mais elles sont de bien peu de gravité et seront, dans le deuxième cas tout au moins, peu senties de ceux même qui en seront les victimes.

« On fit également observer, lors du vote de la loi autrichienne, que, dans le cas où les perfectionnements d'une industrie en auraient développé la sécurité, les exploitations industrielles qui appliqueraient les procédés nouveaux, devraient bénéficier d'une diminution dans le montant de leur cotisation d'assurance ; or, dans le système de la répartition, ils n'en bénéficieront qu'au bout d'un nombre d'années fort considérables, en raison des charges léguées par le passé » (2).

Mais, à lire le résumé des discussions qui ont eu lieu au Parlement autrichien, ce ne sont là, semble-t-il, que des prétextes ; la vraie raison qui a détourné le législateur autrichien d'adopter le système de répartition paraît être la suivante : c'est la crainte de laisser les Corporations à découvert et de les voir, pour une mauvaise année, tomber en état d'insolvabilité. Mais cette crainte semble chimérique au moins avec le système de répartition tel qu'il est pratiqué en Allemagne, c'est-à-dire corrigé par un fonds de réserve. En fait, comme nous l'avons dit (3), le cas de l'insolvabilité d'une Corporation ne s'est pas présentée

(1) BELLOM.

(2) BELLOM.

(3) Cf. p. 251.

une seule fois en Allemagne; et maintenant que les fonds de réserve des Corporations sont presque complètement constitués, il n'y a pas à craindre qu'il se présente jamais à l'avenir.

Le système de répartition nous semble donc devoir être préféré, à la condition de le corriger par la constitution obligatoire d'un fonds de réserve. Il est alors sans danger; et il présente de sérieux avantages dont le principal est de ne pas réunir entre les mains des Corporations des capitaux trop considérables.

CONCLUSIONS

L'Assurance obligatoire contre les accidents n'est plus discutée en Allemagne; dix ans d'expérience ont fait éclater ses bienfaits et ils ne sont plus contestés par personne.

On devait s'attendre à rencontrer ces sentiments chez les ouvriers, car elle a, dans une large mesure, amélioré leur situation matérielle (1); mais il est intéressant de les constater chez les patrons.

L'Assurance obligatoire a soulevé à l'origine des colères violentes chez les patrons; elles sont aujourd'hui calmées et il semble que tous l'acceptent et la bénissent. Évidemment, ils gémissent parfois des charges qu'elle leur impose, mais pas une voix parmi eux ne s'élève pour demander le retour à l'ancien état des choses. Il suffit, pour s'en convaincre, de lire le compte rendu du Congrès

(1) Le parti des Démocrates socialistes s'est montré dès le début hostile aux lois sur l'Assurance ouvrière obligatoire. Cela tient à ce qu'ils comptent, pour améliorer l'ordre social, sur un bouleversement politique, une transformation subite et totale; or toute tentative faite pour améliorer partiellement l'ordre social, retarde ce bouleversement et cette transformation. L'opposition des Démocrates socialistes contre l'Assurance obligatoire montre bien que les réformes sociales sages et faites à temps sont l'arme la plus sûre contre le socialisme révolutionnaire.

que tiennent annuellement les Corporations professionnelles. Les patrons semblent être tous de l'avis de l'un d'entre eux, M. Schwartz, président de la Corporation textile d'Alsace-Lorraine, qui est venu, au Congrès de Berne, recommander la législation allemande (1) ; M. Schwartz ajoutait : « Tous les représentants des Corporations allemandes auxquels j'ai eu l'occasion de parler m'ont exprimé la même opinion ». On pourrait citer un très grand nombre de faits pour prouver que tel est bien le sentiment des patrons ; en voici quelques-uns que nous empruntons au dernier Congrès tenu par les Corporations professionnelles à Stuttgart, vers la fin de juin 1893.

Dans la séance du 27 juin, le président du congrès, M. le Kommerzienrat Rösicke, exprime le vœu que la paix ne soit pas troublée ni à l'extérieur, ni à l'intérieur, parce que par elle seule la réforme sociale, commencée par l'empereur Guillaume, peut prospérer et être poussée plus loin, « *Segensreich weiter gefördert Können* ». — A la fin de la même séance, le Congrès envoie un télégramme au prince de Bismarck, « pour exprimer au créateur de la législation sociale la reconnaissance qui ne sera jamais éteinte des Corporations professionnelles » (*den unauslöschlichen Dank*). — Et dans la séance du 26 juin, M. Rüttelin, maire de Stuttgart, peignant, plein d'enthousiasme, le rôle social des Corporations professionnelles, les appelle « les agents de la civilisation future » (*die Träger der Kultur der Zukunft*) (2).

Il est un fait encore bien caractéristique, c'est que les

(1) Séance du 25 sept., p. 708.

(2) Voyez « *Neues Tagblatt* » et « *Schwäbische Kronik* », n° des 27 et 28 juin 1893.

Métiers manuels » qui échappent à l'Assurance contre les accidents, ont maintes fois exprimé le désir d'y être soumis ; leur vœu sera, paraît-il, satisfait par la Nouvelle en préparation.

Mais à l'étranger, et en particulier en France, l'Assurance obligatoire compte encore des adversaires nombreux et ardents.

Parmi les reproches qu'ils adressent à la législation allemande, il en est un qui ne nous arrêtera pas : c'est le reproche de l'ingérence de l'État dans l'administration des Corporations, le reproche que les Corporations ont seulement l'apparence de la liberté, et qu'en réalité derrière les Corporations il y a, dominant tout, l'être vivant et omnipotent, l'État (1). Ce reproche repose, comme nous l'avons montré, sur une connaissance insuffisante de la législation allemande.

Mais il est deux autres critiques, qui sont adressées à l'Assurance obligatoire par ses adversaires, et qui sont plus sérieuses, car elles trouvent comme une apparence de fondement dans les statistiques de l'Office impérial d'assurance ; c'est, d'une part, que l'Assurance obligatoire entraîne des frais d'administration tout à fait exagérés, et d'autre part, qu'elle a pour effet de faire augmenter le nombre des accidents.

En outre, une dernière critique est adressée à la législation allemande par ceux même qui en acceptent le principe : ils lui reprochent d'avoir adopté le groupement professionnel des entreprises, au lieu du groupement territorial, qui leur semble préférable.

Effet de l'Assurance obligatoire sur le nombre des accidents — frais d'administration qu'elle entraîne — compa-

(1) Gigot : Réforme sociale, n° du 1^{er} mars 94, p. 342.

raison du groupement professionnel avec le groupement territorial, ce sont là trois questions que nous allons étudier successivement et dont l'étude nous amènera à dire, en terminant, ce que nous pensons nous-même de la législation allemande.

§ 1. — **Effet de l'Assurance obligatoire sur le nombre des accidents.**

Nous ne nous occuperons que des Corporations industrielles, à l'exclusion des Corporations agricoles et forestières qui n'ont fonctionné qu'à partir de 1888 et pour lesquelles les données statistiques sont loin de présenter le même intérêt que celles relatives à l'industrie, parce qu'on ne possède pas encore le relevé suffisamment exact du nombre des ouvriers agricoles et forestiers.

Voici quels sont, au sujet du nombre des accidents, les renseignements que nous fournissent les statistiques allemandes (1).

Le nombre, par 1.000 assurés, des accidents qui ont été déclarés par les Corporations (2), a été

TABLEAU I

en 1886	de	27,37
— 1887	—	27,42
— 1888	—	28,04
— 1889	—	29,42
— 1890	—	30,28
— 1891	—	31,94
1892	—	32,49

(1) Dans les tableaux suivants, les chiffres relatifs aux années de 1886 à 1890 sont empruntés au fascicule I de l'Office du travail ; ceux relatifs à 1891 et 1892 sont empruntés à un article de M. Gruner (Bull. Comité perm., 1894, n° 1.) Ce sont des chiffres proportionnels calculés d'après les chiffres généraux que donnent les statistiques allemandes.

(2) Aux termes de la loi, les entrepreneurs doivent, ainsi que nous

Parmi ces accidents déclarés, les uns ont été indemnisés par les Corporations professionnelles, les autres n'ont pas été indemnisés, soit parce que leurs suites n'ont pas duré plus de 13 semaines, soit parce qu'ils n'étaient pas des accidents du travail ou parce qu'ils avaient été prémédités.

Le nombre, par 1.000 assurés, des accidents déclarés et non indemnisés a été.

TABLEAU II

en 1886	de	24,48
— 1887	—	23,28
— 1888	—	23,69
— 1889	—	24,71
— 1890	—	24,92
— 1891	—	26,39
— 1892	—	26,85

Le nombre des accidents indemnisés a été

TABLEAU III

en 1886	de	2,89
— 1887	—	4,14
— 1888	—	4,35
— 1889	—	4,71
— 1890	—	5,36
— 1891	—	5,55
— 1892	—	5,64

J'avons vu, donner avis au magistrat de police locale de tout accident arrivé chez eux ; et cela, sous peine d'amendes que nous avons indiquées. En outre, aux termes des statuts de toutes les Corporations, les entrepreneurs doivent également avertir leur Corporation. C'est d'après les déclarations faites aux Corporations, non d'après celles faites à la police, que sont dressées les statistiques : or les statuts ne prononcent en général pas de peine contre les entrepreneurs qui ne font pas la déclaration ; les statistiques doivent donc, en ce qui concerne les accidents déclarés, n'être considérés que comme approchant de la vérité, et les nombres donnés sur ce point restent en deçà de la réalité (Remarque 10, A. N. 1^{er} janv. 94. p. 6.)

Parmi ces accidents indemnisés, le nombre, par 1.000 assurés, des accidents mortels, a été

TABLEAU IV

en 1886	de	0,71
— 1887	—	0,77
— 1888	—	0,68
— 1889	—	0,71
— 1890	—	0,73
— 1891	—	0,71
— 1892	—	0,65

Le nombre des accidents indemnisés occasionnant une incapacité de travail permanente totale a été

TABLEAU V

en 1886	de	0,46
— 1887	—	0,73
— 1888	—	0,44
— 1889	—	0,49
— 1890	—	0,38
— 1891	—	0,31
— 1892	—	0,30

Le nombre des accidents indemnisés occasionnant une incapacité de travail permanente partielle, a été

TABLEAU VI

en 1886	de	1,13
— 1887	—	2,10
— 1888	—	2,38
— 1889	—	2,70
— 1890	—	3,27
— 1891	—	3,43
— 1892	—	3,56

Et enfin, le nombre des accidents indemnisés occasionnant une incapacité de travail temporaire, a été

TABLEAU VII

en 1886	de	0,59
— 1887	—	0,54
— 1888	—	0,95
— 1889	—	0,81
— 1890	—	0,98
— 1891	—	1,10
— 1892	—	1,13

On peut tirer de ces statistiques les conclusions suivantes :

1° Le nombre des accidents déclarés a subi une augmentation, mais très légère : de 27, 37 pour 1.000 assurés en 1886 à 30,28 en 1890, soit une augmentation de 2, 91 pour 1.000 (tableau I).

2° Cette augmentation porte presque toute entière sur les accidents qui ont été indemnisés : en effet, tandis que le nombre des accidents déclarés qui n'ont pas été indemnisés par les Corporations est resté stationnaire, le nombre des accidents déclarés qui ont été indemnisés a passé de 2,89 à 5,36 (tableaux II et III).

3° Parmi les accidents indemnisés, le nombre des accidents mortels (tabl. IV), et celui des accidents occasionnant une incapacité de travail permanente totale (tabl. V), sont restés à peu près stationnaires ; le second a sensiblement diminué.

4° Le nombre des accidents occasionnant une incapacité de travail temporaire a légèrement augmenté (tabl. VII) ; et celui des accidents occasionnant une incapacité de travail permanente partielle a augmenté d'une façon considérable (tabl. VI).

La première seule de ces conclusions doit être étudiée ici : si l'on veut connaître l'effet de l'Assurance sur le nom-

bre des accidents, c'est en effet seulement le nombre des accidents déclarés qu'il faut considérer ; les autres conclusions ont trait à la question de savoir comment ce nombre d'accidents déclarés s'est chaque année réparti en accidents indemnisés, non indemnisés, mortels, etc. Certains adversaires de l'Assurance obligatoire commettent à ce sujet une confusion regrettable : considérant seulement la progression du nombre des accidents indemnisés (tabl. III), ils constatent que cette progression a été très rapide, puisque le chiffre de ces accidents a presque doublé de 1886 à 1890 ; et ils accusent purement et simplement l'Assurance obligatoire d'avoir fait, en quatre ans, presque doubler le nombre des accidents. C'est là une erreur manifeste. Si l'on veut connaître l'effet de l'Assurance sur le nombre des accidents, il faut considérer uniquement le chiffre des accidents déclarés chaque année (tabl. I).

Or le nombre des accidents déclarés a bien subi une augmentation, mais elle est excessivement légère, puisque ce nombre, qui était de 27,37 par 1000 assurés en 1886, était de 30,28 en 1890.

Certains adversaires de l'Assurance obligatoire semblent disposés, pour expliquer cette légère augmentation, à s'en prendre aux assurés. Ils ne prétendent pas que les assurés amènent volontairement des accidents pour obtenir la rente et vivre dans l'oisiveté, puisque les accidents prémédités sont exclus de l'Assurance ; mais, disent-ils, les assurés sont moins prudents, plus négligents qu'autrefois ; l'Assurance est pour eux, suivant une expression qui a fait fortune, « un oreiller de paresse et de négligence. » Cela nous semble inadmissible. Les suites physiques d'un accident sont certes assez fâcheuses pour suffire à tenir en éveil

l'attention des ouvriers ; et en fait, même dans les pays où l'Assurance n'existe pas, n'est-ce pas la pensée de ces suites physiques, n'est-ce pas simplement ce que l'on appelle « l'instinct de conservation » qui rend les ouvriers prudents ? Croit-on que, dans l'exercice quotidien d'un travail, la pensée des suites pécuniaires d'un accident se présente à l'esprit d'un ouvrier, lorsqu'il passe, et peut-être cinquante fois par jour, à côté d'une courroie de transmission ? Lorsque M. Cheysson cite à ce sujet le fait connu que les cochers de fiacre assurés contre les accidents écrasent beaucoup plus de monde que les autres, sa comparaison pêche évidemment, car ce ne sont pas eux-mêmes que les cochers écrasent. D'ailleurs, l'assuré victime d'un accident ne reçoit qu'une part de son salaire : vivre infirme et toucher une indemnité à peine supérieure à la moitié de son salaire, ne constitue pas un avenir assez séduisant pour pousser l'ouvrier à la négligence.

Cette augmentation ne serait-elle pas due plutôt aux patrons, à une surveillance moins active, à ce qu'ils font moins usage des appareils protecteurs ? C'est possible, mais nous pensons pourtant que la vraie raison n'est pas là. Dans une législation de responsabilité, les patrons ont un intérêt personnel et immédiat à exercer une surveillance active, à prendre tous les moyens pour diminuer le nombre des accidents, puisqu'une faute ou une négligence de leur part peut entraîner leur responsabilité civile, et il est vrai que dans l'Assurance obligatoire il n'en est plus ainsi. Mais si les patrons n'ont plus un intérêt aussi immédiat, aussi personnel, à la diminution du nombre des accidents, cet intérêt existe pourtant, puisque, comme nous l'avons dit, les entreprises de chaque Corporation sont rangées par classes de dangers d'après le nombre d'accidents qui

se produisent chez elles, et que les dépenses sont réparties entre les entrepreneurs proportionnellement à la classe de dangers à laquelle ils appartiennent : chaque entrepreneur a donc intérêt à ce que les accidents soient chez lui aussi peu nombreux que possible, afin de passer dans une classe de dangers inférieure.

D'ailleurs, d'autres raisons suffisent à expliquer cette augmentation du nombre des accidents déclarés ; elles ont été exposées par les entrepreneurs eux-mêmes. L'Office impérial d'assurance, par une circulaire du 22 février 1892, invita les conseils des Corporations à lui dire quelles étaient, à leur avis, les causes de l'augmentation des accidents. Les Corporations adressèrent à l'Office impérial des rapports à ce sujet, et il en a publié le résumé. Voici les principales causes qui ont été indiquées par les Corporations. La première et de beaucoup la plus importante semble être que les déclarations sont mieux faites ; les patrons négligeaient au début de faire les déclarations ; ils s'y font peu à peu. Beaucoup d'accidents ont de plus été causés en 1890 par ce fait que, à la suite du développement industriel qui a eu lieu en 1890, on a, dans beaucoup d'industries, employé des ouvriers inexpérimentés. Diverses Corporations font remarquer aussi que le nombre des accidents a augmenté par suite de l'emploi de plus en plus fréquent des machines : par exemple, en 1890, le personnel employé sur des bateaux à vapeur a augmenté de 12 0/0 ; or, sur les bateaux à vapeur, les accidents sont 1/3 plus nombreux que sur les bateaux à voile. La plupart des Corporations ajoutent que toutes ces causes continueront à agir encore pendant quelques années et qu'il faut s'attendre à ce que le nombre des accidents déclarés soit sensiblement plus élevé pour 1891 que pour 1890.

Les adversaires de l'Assurance obligatoire sont donc mal fondés de lui attribuer une augmentation du nombre des accidents.

Mais ses partisans s'étonnent, et à bon droit, semble-t-il, qu'elle n'ait pas eu pour conséquence d'en faire diminuer le nombre. Les Corporations professionnelles semblaient, en effet, devoir être tout à fait propres à jouer le rôle d'associations préventives d'accidents. Chacune d'elles a un intérêt très considérable, pour diminuer ses dépenses, à s'efforcer de diminuer dans son ressort le nombre des accidents. Groupant entre eux des entrepreneurs de professions analogues, il devait aussi leur être particulièrement facile d'édicter des mesures préventives sérieuses et de les faire appliquer : car ces mesures seraient édictées par des hommes de la profession et, étant édictées pour des entreprises analogues, elles pourraient être très précises et il serait plus facile d'en surveiller l'exécution (1).

Aussi, la loi de 1884 donnait-elle aux Corporations professionnelles le droit d'édicter des règlements pour prévenir les accidents ; ces règlements, dit le § 78, peuvent :

1^o Imposer aux entrepreneurs des dispositions spéciales pour prévenir les accidents ; et ceux qui refuseraient de s'y soumettre pourraient être inscrits d'office dans une classe de dangers supérieure ou être contraints à payer une contribution double, au cas où ils feraient déjà partie de la classe la plus élevée.

2^o Ces règlements peuvent aussi imposer aux assurés eux-mêmes des mesures préservatrices et ceux qui ne s'y

(1) Tandis que les règlements faits par des inspecteurs officiels et pour un grand nombre de professions ont chance de ne pas présenter les mêmes avantages.

soumettraient pas peuvent être frappés d'une amende allant jusqu'à 6 m.

Les représentants des assurés participent à la confection de ces règlements. Ils doivent en outre être approuvés par l'Office impérial d'assurance.

Les Corporations ont montré à ce sujet beaucoup de zèle ; en 1891, 45 Corporations avaient rédigé des règlements préventifs. Ces règlements sont publiés par l'Office impérial dans les « Amtliche Nachrichten », ils paraissent tous très sérieusement étudiés, beaucoup sont fort étendus et sont cités comme les modèles du genre.

Aussi M. Bellom, qui a étudié de près ces règlements (1), a-t-il pu écrire : « Il n'existe pas, à notre connaissance, de pays où la réglementation industrielle ait atteint, au point de vue des mesures préventives contre les accidents, autant de précision qu'en Allemagne » (2).

Malheureusement, tous ces beaux règlements n'ont jamais été appliqués.

Quelques Corporations ont bien nommé des inspecteurs, mais ils sont beaucoup trop peu nombreux pour que leur surveillance soit efficace ; leur nombre, qui était de 163 en tout pour 1891, est descendu à 158 en 1892 ! Prenons un exemple : les Corporations de travaux de construction sont au nombre de douze et elles s'étendent à 990.000 assurés ; sept seulement ont nommé des inspecteurs pour surveiller l'exécution des mesures préventives ; et le nombre de ces inspecteurs est de 30 en tout. De sorte qu'il y a environ un inspecteur par 33.000 assurés !

Les frais faits par les Corporations de ce chef, après

(1) Voy. son travail sur ce sujet dans le *Bull. du Com. perm.* année 1890.

(2) BELLOM, *Bull. du Com. perm.* 1891, p. 609.

avoir fait un saut brusque de 1886 à 1887, ont diminué depuis; ils ont été :

en 1886	de	69,933 m.
— 1887	—	361,589
— 1888	—	328,386
— 1889	—	301,589
— 1890	—	344,525
— 1891	—	394,380

Des douze Corporations de travaux de construction :
la Corporation de Saxe a dépensé 14.994 m. en 1892

—	du Sud-Ouest	8.314
—	du Wurtemberg	5.954
—	de Bavière	3.083

quelques unes, environ 1.000

la Corporation de Magdebourg 56

et quatre n'ont rien dépensé du tout.

Aussi, tout le monde se plaint que les entrepreneurs ne respectent nullement les règlements préventifs de leurs Corporations. Les rapports des inspecteurs officiels pour la Prusse sont remplis de plaintes à ce sujet (1) :

« L'action des Corporations en matière de prévoyance « laisse beaucoup à désirer », écrit l'inspecteur du district de Postdam-Francfort. — « Quant à l'action des Corporations en matière de prévoyance contre les accidents, « dit un autre, il n'est rien venu à ma connaissance. » — Dans le rapport sur le district Mersebourg-Erfurt, nous lisons : « Il serait à désirer que les hommes de confiance « des Corporations surveillent mieux l'exécution des mesures de prévoyance et donnent eux-mêmes l'exemple. « Dans une fabrique de tuiles, appartenant à un homme « de confiance de la Corporation de la tuilerie, une cour-

(1) Berichte der Regierungs u. Gewerberäthe.

« roie de transmission dut être modifiée sur l'ordre du
« rapporteur, parce qu'en bas elle frappait par terre et en
« haut elle était à hauteur d'homme au-dessus d'une cou-
« che argileuse où passaient beaucoup d'ouvriers. »

Nous avons à ce sujet des renseignements plus précis encore : la Corporation de la tuilerie a fait faire une inspection des entreprises de la Corporation ; cette inspection a été commencée en 1890, et ses résultats ont été publiés par le « *Journal de l'Industrie de l'argile* » (Thonindustrie-Zeitung) dans son numéro du 1^{er} juillet 1893. Tous les inspecteurs se plaignent de ce que les règlements préventifs ne sont pas observés. Sur les 7.615 entreprises visitées, il s'en trouve seulement 875 (12 0/0) qui soient en règle ; 2,585 (c'est-à-dire 34 0/0) n'ont même pas fait afficher la partie des règlements prescrivant des précautions aux ouvriers. Il n'est donc pas étonnant que les ouvriers ne prennent pas les précautions prescrites par les règlements.

C'est donc une opinion qui semble être unanime en Allemagne, que les Corporations professionnelles n'ont eu aucune espèce d'action sur la prévention des accidents ; comme le dit M. Ernest Lange, « leurs règlements n'existent que sur le papier et ne sont pas respectés en pratique (1). »

Il semble difficile qu'il puisse en être autrement tant qu'on leur laissera le soin de faire appliquer elles-mêmes les règlements préventifs. Il n'y a pas en effet à attendre d'elles une amélioration à ce sujet, puisque depuis 1887 les dépenses qu'elles ont faites en frais de prévention, loin d'augmenter, ont diminué ; et que le nombre de leurs

(1) Soz. pol. Cent. blatt 1892, p. 255.

inspecteurs, quoique si insuffisant, est descendu en 1892 de 163 à 158.

Mais il ne semble pas, d'ailleurs, que l'on puisse attendre de l'initiative privée seule de bons résultats en matière de prévention d'accidents. Nous avons sur ce point le témoignage d'une autorité considérable, c'est celui de M. Engel-Gros, président de l'association préventive de Mulhouse. Lorsqu'on parle de prévention d'accidents, il est un exemple classique que l'on cite toujours pour prouver quels résultats peuvent obtenir à ce sujet les industriels en se groupant et en s'entendant : c'est l'exemple de l'association préventive fondée à Mulhouse par M. Engel-Dollfus. M. Engel-Gros, président de la société d'industrie textile Dollfus et Cie, est précisément le fils de M. Engel-Dollfus et il est président de l'association préventive de Mulhouse que fonda son père. C'est dire qu'il sait par expérience ce que l'initiative privée est capable de donner en matière de prévention d'accidents. Eh bien, il a publiquement déclaré que si, en cette matière, on s'en remettait à l'initiative privée, on avait chance de n'arriver jamais à aucun résultat. Il est arrivé à cette conclusion par l'expérience des difficultés qu'a rencontrées l'association préventive de Mulhouse, par la vue des insuccès sans nombre où viennent échouer journellement des tentatives de ce genre, et enfin par l'exemple de l'Angleterre, le pays où l'initiative privée a le plus produit de bons résultats en bien des matières, dont le grand développement industriel exige plus que partout ailleurs une prévention des accidents bien organisée, et qui est pourtant le pays où cette prévention est le plus en retard. M. Engel-Gros a fait sur ce sujet au Congrès de Berne un rapport du plus haut

intérêt (1) qui se résume en un projet de loi où il demande :

1° Inspection des entreprises par des inspecteurs officiels.

2° Obligation pour tous les entrepreneurs de couvrir les parties dangereuses des machines.

3° Obligation pour les entrepreneurs d'employer les appareils préventifs, qui auront été reconnus pratiques par une « Commission consultative des accidents du travail » où siègeraient des inspecteurs ainsi que des représentants des patrons et des ouvriers (2).

Une inspection officielle, voilà, semble-t-il, le seul moyen par lequel on arrivera à faire observer les règlements préventifs des Corporations professionnelles. Elle est en effet demandée en Allemagne par tout un courant d'opinion (3).

Il existait déjà en Allemagne, avant les lois d'Assurance ouvrière, des inspecteurs officiels ; et ils existent toujours (4). Ils ont, d'une façon générale, la surveillance des entreprises industrielles, et en particulier le droit d'édicter des mesures préventives contre les accidents ; mais en fait, depuis la loi de 1884, ils ont négligé cette dernière attribution et se sont effacés devant les Corporations professionnelles pour tout ce qui regarde la prévention des accidents. Puisque les Corporations n'ont pas rempli les espérances que l'on fondait sur elles à ce sujet, il semble tout indiqué que les inspecteurs officiels doivent aujourd'hui prendre en main la tâche qu'elles n'ont pas su exécuter.

(1) Cong. de Berne, p. 485 à 523.

(2) Cong. de Berne, p. 513.

(3) Cf. différents articles de M. Lange, dans le « *Sozialpol. Centralblatt*, 1891.

(4) Sur les inspecteurs officiels, voyez un art. de M. Bellom « *Bullet. du Com. perman.* » 1890.

§ II. — Frais d'administration.

Une des critiques les plus souvent adressées à l'Assurance obligatoire, c'est qu'elle entraîne des frais d'administration exagérés.

Les frais d'administration des Corporations professionnelles sont en effet assez élevés. Mais nous ne croyons pas qu'on puisse trouver là un argument contre l'Assurance obligatoire allemande, car les frais d'administration des sociétés privées d'assurance étaient plus considérables encore.

Les sociétés privées d'assurance doivent en effet payer tous leurs agents ; tandis que la plupart des agents des Corporations professionnelles sont les entrepreneurs eux-mêmes, qui sont indemnisés de leurs dépenses, mais ne reçoivent aucun traitement. D'ailleurs, les Corporations professionnelles ont besoin de moins d'agents, car le paiement des rentes qu'elles donnent aux victimes est effectué par la poste ; tandis que les sociétés privées étaient obligées d'avoir pour cela des agents particuliers.

Les Corporations professionnelles n'ont également pas à supporter les frais qu'entraînaient, pour les sociétés d'assurance, les nécessités de la concurrence : frais de publicité, commissions des intermédiaires, etc...

Mais, surtout, les Corporations professionnelles n'ont pas d'actionnaires et ne donnent pas de dividendes. De même que les sociétés coopératives de consommation procurent à meilleur marché les objets de consommation, de même les Corporations professionnelles, qui ne sont pas autre chose que des sociétés coopératives d'assurance, doivent fournir l'Assurance à meilleur marché. Le secret de ce bon marché, c'est la suppression de l'intermédiaire.

Et il est facile d'apporter des chiffres à l'appui de ces considérations.

M. Roscher, dans un livre que nous avons déjà cité, reconnaît qu'il est impossible de donner des chiffres d'ensemble sur les opérations des sociétés privées d'assurance contre les accidents qui existaient en Allemagne en 1875 ; mais il donne quelques chiffres pour les sociétés les plus importantes. Nous en extrayons les chiffres suivants :

Banque générale d'assurance contre les accidents de Leipzig.

	1873	1874	1875
	—	—	—
Indemnités payées.....	459.841	558.841	621.804
Frais d'administr.			
— en eux-mêmes.....	180.177	179.563	194.182
— par 100 ^m d'indemn..	30	25	24

Société allemande d'assurance contre les accidents et l'invalidité.

	1873	1874	1875
	—	—	—
Primes payées.....	92.317	231.461	336.027
Frais d'administr.			
— en eux-mêmes.....	22.207	55.716	89.985
— par 100 ^m d'indemn..	24	24	26

La *Banque d'assurance contre les accidents de Chemnitz* a eu les frais d'administration les moins élevés ; ils ont été :

pour 1872 de 20 m. par 100 m. d'indemnités
— 1873 — 13,50
— 1874 — 12
— 1875 — 13,50

Mais, par contre, le *Prométhée* a eu des frais d'administration très élevés :

en 1873	90 m. par 100 m. d'indemnités
— 1874	48
— 1875	45

Les frais d'administration des Corporations professionnelles ont été d'abord très considérables, par comparaison avec le chiffre des indemnités payées; car, par suite du système de répartition des primes, le chiffre des indemnités a été très peu considérable les premières années. Mais ce chiffre, comme nous l'avons dit, a cru très rapidement et en même temps s'abaissait le rapport des frais d'administration aux indemnités.

	Indemnités payées	frais courants d'administr.	frais d'admin. par 100 m. d'indemnités
1886	1.711.700	2.324.294	135
1887	5.373.496	2.897.166	53
1888	8.662.789	3.277.221	37
1889	12.278.152	3.615.141	29
1890	16.330.384	3.794.687	23
1891	20.282.041	4.070.678	20

Les frais d'administration ont donc été en 1891 de 20 m. par 100 m. d'indemnités, c'est-à-dire bien inférieurs à ce qu'étaient les frais d'administration dans les principales Sociétés d'assurance contre les accidents, sauf la Banque de Chemnitz. Par suite de l'effet du système de répartition, à mesure que les indemnités payées chaque année vont continuer à s'accroître, cette proportion va continuer à décroître; et elle sera sans doute très faible lorsque le point fixe sera atteint. Mais il est en tous cas très remarquable que, déjà en 1891, les frais d'administration des Corporations professionnelles sont sensiblement

inférieurs à ceux des anciennes Sociétés d'assurance (1).

On ne peut donc pas reprocher aux Corporations allemandes d'avoir des frais d'administration exagérés. Mais une chose qu'il est intéressant de remarquer à ce sujet, c'est combien les frais d'administration varient d'une Corporation à l'autre. Si l'on compare en effet les frais d'administration au nombre des accidents indemnisés, on trouve qu'en 1890 il a été dépensé de ce chef, pour chaque accident indemnisé (2) :

Par la corporation des mines.....	64 m 15
Par les corpor. du fer et de l'acier.....	87 40
Par les corpor. du bois.....	96 41
Par la corpor. des tramways.....	314 32
Par la corpor. de l'imprimerie.....	367 50
Par la corpor. du travail du papier....	323 36
Par la corpor. des instruments de musique.	331 56
Par la corpor. du tabac	592 87
Et enfin par la corpor. des ramoneurs...	1.862 27

En groupant ainsi les Corporations qui dépensent le moins et celles qui dépensent le plus en frais d'administration on est arrivé à la conclusion suivante :

Les Corporations qui dépensent relativement le moins

(1) Dans le rapport que M. Kummer, directeur du bureau fédéral suisse d'assurance, a fait au Congrès de Berne, nous lisons ces mots : « Il est malheureusement vrai que dans cette branche de l'Assurance « (l'Assurance privée contre les accidents), les frais d'administration « sont très considérables et se montent à 1[3] des indemnités ». (Congr. de Berne, p. 141). Or en 1891, des frais d'administration des Corporations professionnelles allemandes ont été le 1[5] des indemnités payées par elles.

(2) Nous empruntons ces chiffres à la fascicule II de l'Off. du trav. tableau XIII.

sont celles qui se composent d'industries dangereuses, s'exerçant sur de grands ateliers, qui sont groupés, serrés sur un petit nombre de points du territoire (exemple, la Corporations des mines); celles qui dépensent le plus sont celles qui comprennent des industries peu dangereuses, s'exerçant surtout dans de petits ateliers et se retrouvant un peu sur toutes les parties du territoire (1). »

Le nombre des assurés, l'étendue territoriale et le danger des industries, voilà, semble-t-il, les trois facteurs d'après lesquels varie l'économie plus ou moins grande avec laquelle travaillent les Corporations (2).

L'idée suivante vient donc naturellement à l'esprit : le groupement professionnel est économique et excellent pour les professions où se rencontrent de grosses entreprises, groupées sur un petit nombre de points du territoire et dangereuses ; mais il entraîne des frais d'administration tout à fait exagérés pour les professions qui sont dans les conditions contraires. Pour réduire leurs frais d'administration, il faudrait adopter pour celles-là le groupement territorial.

Nous arrivons ainsi à la question de savoir lequel des deux modes de groupement doit être préféré pour la formation des Corporations d'assurance.

§ III. — Groupement territorial ou professionnel.

Cette question est en somme aujourd'hui la seule question d'ordre général que l'on discute encore au sujet de l'organisation de l'Assurance.

(1) GRUNER, *Bull. Com. perm.* 1891, p. 351, à 355.

(2) Office du trav. fascic. II., p. 29.

Il est bien établi que la forme corporative est la seule forme que l'on puisse donner à cette organisation ; mais les Corporations seront-elles territoriales ou professionnelles ? L'Allemagne a adopté la forme professionnelle, l'Autriche la forme territoriale (1) ; c'est dire que la solution de la question est douteuse. Elle l'est encore, malgré le jour nouveau que ces expériences en sens contraire ont jeté sur elle.

Un des meilleurs arguments que l'on faisait valoir jadis en faveur du groupement professionnel, c'est qu'il devrait se prêter mieux — et nous avons montré pourquoi — à la prévention des accidents : des règlements imposant des mesures préventives contre les accidents doivent être plus sérieusement faits, s'ils s'appliquent à des entreprises du même genre, que s'ils doivent s'appliquer aux entreprises de genres les plus divers. Mais l'expérience allemande a montré que les espérances fondées à ce sujet sur les Corporations professionnelles étaient vaines.

Cela compromet beaucoup la cause du groupement professionnel.

On peut, il est vrai, invoquer encore en sa faveur une autre considération pratique : il facilite la constitution dans chaque Corporation des classes et des tarifs de risques ; il est en effet plus facile de comparer au point de vue des risques deux filatures, deux scieries, qu'une filature et une scierie. Avec le groupement territorial, la répartition des entreprises en classes de risques doit être forcément assez arbitraire.

Mais, par contre, le groupement professionnel a un grand inconvénient pratique, c'est d'être beaucoup plus

(1) Sauf pour les chemins de fer et les mines.

coûteux que l'autre. Comme nous l'avons vu, il entraîne en effet pour les Corporations composées de petites industries, peu dangereuses et disséminées sur tous les points du territoire, des frais d'administration tout à fait exagérés. Il n'est pas admissible de conserver pour toutes les professions le groupement professionnel, alors que, à cause de lui ;

la corporation de l'imprimerie paye 367 m. 50 de frais d'administration par accident indemnisé ;

la corporation du tabac, 592 m. 87 ;

et la corporation des ramoneurs 1862 m. 27.

Le mieux serait peut-être d'employer à la fois les deux modes de groupement : le groupement professionnel pour les professions dangereuses et comprenant de grosses entreprises ; le groupement territorial pour les autres.

C'est en effet à cette conclusion que se sont arrêtés en France les auteurs les plus compétents en ces matières (1) ; et appliquant cette conclusion à l'industrie française, M. Gruner a écrit : « l'organisation professionnelle convient complètement aux mines et à la grande métallurgie ; elle paraît devoir convenir également à celles des industries textiles qui sont groupées sur les mêmes points du territoire ; pour les autres, l'organisation territoriale doit être préférée (2).

Cette solution concilie donc, dans la mesure où c'est possible, les deux systèmes en présence ; et si l'on se place uniquement sur le terrain des avantages pécuniaires, immédiats, elle paraît bien être la meilleure solution.

(1) M. Gruner par exemple, et l'auteur anonyme des fascicules de l'Office du travail.

(2) *Bullet. du Com. perm.* 1891, p. 355.

Mais ce n'est pas seulement, croyons-nous, sur ce terrain des avantages pécuniaires que l'on devrait se placer.

Un des grands bienfaits de l'Assurance obligatoire contre les accidents à nos yeux, est que, en groupant les intéressés pour les faire participer à une œuvre commune, elle a, d'un coup, taillé un empire immense à cette forme excellente de l'activité humaine : l'association coopérative. Or, les bienfaits de l'association coopérative sont bien plus considérables dans des associations professionnelles, formées de gens de même profession et ayant par conséquent un grand nombre d'intérêts communs, que dans des groupements régionaux, formés d'après de simples divisions territoriales.

On pourrait citer mille preuves des avantages de toutes sortes qu'à eu, pour les entrepreneurs allemands, leur organisation en Corporations professionnelles. C'est un peu là, peut-être, ce qui leur a fait prendre leur parti des charges de l'Assurance obligatoire. Nous n'en citerons qu'une preuve. Comme nous l'avons dit, les « Métiers » ne sont pas soumis à l'Assurance ; sur leur désir souvent exprimé, la Nouvelle en préparation doit les y soumettre, mais pour eux, dit-on, elle organisera l'Assurance territorialement. A ce sujet, le « Berliner Centralausschuss der vereinigten Innungsverbände », représentant des « Métiers », s'exprime ainsi dans le n° du 23 septembre 1892 de son organe le « Handwerker » :

« La classe des métiers, représentée par nous, s'élève
« vivement contre toute organisation territoriale de l'As-
« surance, et déclare que *l'organisation professionnelle*
« *garantira bien mieux les intérêts de chaque profes-*
« *sion.* Nous supplions le Ministère de l'intérieur de ne
« pas donner suite à son projet de limitation territoriale

« de l'Assurance contre les accidents, parce qu'elle ren-
« *drait impossible toute organisation intérieure* (einheit-
« liche Organisation) *des Métiers* ».

L'influence ouverte ou secrète que peut avoir une Corporation professionnelle sur toute une profession, est incalculable. Au point même, nous semble-t-il, d'en être dangereux pour les ouvriers. En créant les Corporations professionnelles, la loi n'a pas fait autre chose que de créer des *Syndicats professionnels et obligatoires de patrons*. Ils sont, il est vrai, créés dans un but spécial et limité qui est l'administration de l'Assurance contre les accidents; mais rien n'empêche que cette organisation des patrons ne soit par eux employée à d'autres buts: entente en cas de grève, fixation des salaires, etc... En face d'une organisation aussi puissante, les ouvriers allemands que la loi n'a pas organisés et qui ne sont pas encore arrivés à s'organiser sérieusement eux-mêmes, restent vraiment sans défense.

Patrons et ouvriers sentent très bien tout cela; et aujourd'hui, tant en Allemagne qu'en Autriche, la question qui nous occupe semble posée de la façon suivante: les patrons sont partisans de l'organisation professionnelle de l'Assurance, les ouvriers partisans de son organisation territoriale (1).

Les ouvriers des chemins de fer de Vienne (2), réunis le 3 décembre dernier, ont voté à ce sujet une résolution

(1) Voyez par exemple, au sujet de l'organisation de l'Assurance pour les Métiers, le « Soz. polit. Cent. blatt » organe favorable aux ouvriers et qui attaque l'organisation professionnelle; notamment 1892, p. 107.

(2) Pour les chemins de fer et pour les mines, l'Assurance contre les accidents est, en Autriche, organisée professionnellement.

qui fait très bien comprendre quel est l'état d'esprit des partis en présence.

« Considérant, disent-ils, que les expériences faites dans
« la Corporation professionnelle des chemins de fer autri-
« chiens ont prouvé que l'organisation professionnelle de
« l'Assurance est sans utilité pour les assurés et qu'elle
« *leur est même dommageable* ;

« que les expériences faites en Allemagne justifient
« tout à fait et expliquent la répulsion des ouvriers pour
« l'organisation professionnelle de l'Assurance contre les
« accidents ;

« que dans l'organisation professionnelle de l'Assurance
« les patrons seuls dominent, et que par suite la sauve-
« garde des intérêts ouvriers est impossible et les bien-
« faits de la loi illusoire ;

« l'Assemblée émet le vœu que dans la réforme de
« l'Assurance contre les accidents, l'Assurance des person-
« nes occupées dans les chemins de fer ne soit plus orga-
« nisée professionnellement, mais soit confiée aux établis-
« sements territoriaux (1).

Les patrons ne veulent pas renoncer à l'organisation professionnelle de l'Assurance ; les assurés au contraire la repoussent, mais pour cette raison qu'ils en sont exclus, et que cette organisation professionnelle, qui n'est que l'organisation du patronat, ne leur profite pas et menace même leurs intérêts.

L'organisation professionnelle de l'Assurance nous semble donc, au point de vue social, de beaucoup supérieure à l'organisation territoriale ; mais ce ne sont pas seulement les entrepreneurs qu'il aurait fallu grouper et organiser,

(1) Soz. polit. Cent. blatt. 1894, n° 14, p. 163.

on aurait dû aussi grouper et organiser professionnellement les assurés et les faire participer, par un corps constitué de véritables représentants, à tous les actes de l'administration de l'Assurance qui les intéresse.

Il resterait, il est vrai, contre l'organisation professionnelle cette objection : qu'elle entraîne pour certaines Corporations des frais d'administration tout à fait exagérés.

Mais nous ferons à ce sujet une remarque.

Lorsqu'on dit que les Corporations qui comprennent un petit nombre d'assurés et présentent peu de dangers, ont des frais de gestion considérables, cela signifie en somme ceci : que l'on a créé là des organismes complets, coûteux, qui ont trop peu de chose à faire ; si bien que lorsque, à la fin de l'année, on compare ce qu'ont coûté ces organismes avec le chiffre d'indemnités qu'elles ont eu à fixer, on trouve des chiffres proportionnels énormes, comme ceux cités plus haut. L'application du groupement territorial à ces professions est évidemment un remède, mais il y en a un autre : c'est d'étendre la sphère d'application des Corporations. Pour employer la spirituelle expression d'un auteur allemand (1), on a créé là des locomotives de gros calibre, capables de traîner plusieurs wagons, derrière lesquelles on a eu le tort de n'accrocher qu'un wagon.

Peut-être, le législateur allemand aurait-il pu confier aux Corporations professionnelles, en même temps que l'Assurance contre les accidents, l'Assurance contre les maladies et l'Assurance contre la vieillesse. Certains auteurs le pensent (2). Mais la discussion de cette question nous

(1) M. Knorr.

(2) Knorr, « Projet d'assurance ouvrière », Munich 1892.

ferait sortir de notre sujet. Nous nous bornerons à faire remarquer que le législateur aurait du moins pu confier aux Corporations l'Assurance contre *tous* les accidents, même pendant les 13 premières semaines. Cela n'aurait guère augmenté les frais d'administration et aurait accru ce que l'on appelle « le rendement des Corporations » (1). On voit donc que l'organisation professionnelle n'est nullement inconciliable avec le bon marché. De plus, comme nous l'avons montré (2), le traitement des blessés par les Caisses de maladies pendant les 13 premières semaines ne présente que des inconvénients, c'est une disposition malheureuse, absolument condamnée par l'expérience ; le législateur aurait donc, du même coup, supprimé tous ces inconvénients.

En résumé, l'Assurance allemande contre les accidents présente encore bien des imperfections.

Le principe, il est vrai, nous en semble excellent ; l'Assurance obligatoire et générale nous paraît être la meilleure solution du problème des accidents du travail et l'on ne peut lui reprocher ni de faire augmenter le nombre des accidents, ni d'entraîner des frais d'administration exagérés. Il faut aussi reconnaître au législateur allemand le mérite d'avoir donné à l'Assurance contre les accidents l'organisation qui lui convient le mieux, à savoir l'organisation coopérative : vouloir, en effet, confier à l'État le rôle d'assureur, est une idée dangereuse et irréalisable ;

(1) Off. du trav.

(2) P. 215 à 224.

quant à abandonner ce rôle à des Compagnies privées, ce serait, nous l'avons montré, tout aussi irréalisable et ce serait, en outre, livrer les patrons et les ouvriers aux pièges de la spéculation (1). L'organisation coopérative nous semble être de beaucoup le mode d'organisation préférable, parce qu'elle allie la sécurité et le bon marché, et parce qu'elle exerce une influence morale bienfaisante, en groupant les intéressés pour les faire participer tous à l'œuvre commune. Et il faut enfin féliciter le législateur allemand d'avoir adopté pour cette organisation coopérative le groupement professionnel, au lieu du groupement territorial. Le groupement professionnel, en effet, groupe ensemble des gens qui n'ont pas seulement de commun les obligations que leur impose l'Assurance contre les accidents, mais qui ont aussi tous les intérêts communs que fait naître l'exercice d'une même profession ; aussi la coopération produit-elle avec le groupement professionnel, bien plus efficacement qu'avec le groupement territorial, sa bienfaisante action morale.

Mais le grand tort du législateur allemand est de n'avoir compris dans cette organisation que les patrons, et d'en avoir exclu les ouvriers.

On peut adresser à son œuvre d'autres critiques, et nous les avons signalées au cours de notre travail : on peut regretter qu'il n'ait pas donné un sens plus large au mot « accident du travail » (2) ; qu'il ait donné aux tribunaux arbitraux une compétence professionnelle au lieu d'une compétence territoriale (3) ; on peut lui reprocher aussi

(1) Cf. p. 156 et s.

(2) Cf. p. 228 à 233.

(3) Cf. p. 194 et 195.

d'avoir arbitrairement, sans raison sérieuse, confié aux Caisses de maladies le soin de secourir les blessés pendant les 13 premières semaines (1).

Mais ce ne sont là que des critiques de détail, la critique la plus grave que l'on puisse faire au législateur allemand, c'est de n'avoir pas organisé professionnellement les ouvriers, comme il organisait professionnellement les patrons, pour les faire participer tous à l'œuvre commune de l'Assurance. Voilà le défaut capital de son œuvre. Nous avons montré quelles déplorables conséquences pratiques a eu cette exclusion des assurés, et qu'elle a sensiblement diminué les heureux effets matériels et directs que peut produire l'Assurance obligatoire ; mais elle a eu un inconvénient d'un ordre plus élevé. Par elle, en effet, l'Assurance allemande contre les accidents revêt le caractère d'une sorte d'*institution de patronage* : les assurés reçoivent des secours lorsqu'ils sont victimes d'accidents, et par là l'Assurance contre les accidents a sérieusement amélioré leur situation matérielle, mais elle ne peut leur donner aucune amélioration intellectuelle ou morale, elle reste de nul effet pour l'éducation de la classe ouvrière (2).

(1) Cf. p. 215 à 224.

(2) Les fâcheux effets des institutions de patronage sont connus ; ils peuvent être comparés à ceux de la charité publique. Nous ne résistons pas au plaisir d'en citer une preuve particulièrement intéressante. La compagnie des Mines de Blanzv, après avoir fait de grands sacrifices d'argent pour fonder toutes sortes d'institutions de patronage, et n'ayant obtenu que de déplorables résultats, changea de système, se mit à favoriser les associations ouvrières et s'en est admirablement trouvée. MM. Jules Chagot et Cie, propriétaires de ces mines ont présenté sur ces faits un rapport au groupe de l'économie sociale à l'Exposition universelle de 1889 ; nous en extrayons les passages suivants : « Les institutions patronales, tout en rendant les

L'organisation professionnelle des patrons d'un côté, des ouvriers de l'autre, est le but auquel tend péniblement, à travers mille obstacles, mille déboires, la classe ouvrière dans tous les pays ; c'est aussi la solution qu'appellent beaucoup de ceux qui étudient les questions sociales, la seule à leur avis qui puisse faire cesser le désordre et l'anarchie que l'on voit régner aujourd'hui dans les rapports entre le capital et le travail. L'Assurance contre les accidents offre au législateur allemand une excellente occasion de créer cette organisation professionnelle ; on ne peut assez regretter qu'il l'ait laissée échapper.

« plus grands services, n'ont peut-être pas donné des résultats en
« rapport avec les sacrifices faits par la Compagnie. On apprécie
« généralement assez peu ce qui ne coûte aucune peine ; on s'habitue
« à considérer les faveurs comme des droits ; volontiers on s'imagine
« que ceux qui font le bien sont poussés par l'intérêt. Il y a pis
« encore : lorsqu'une espèce de providence pourvoit à tous ses besoins,
« sans exiger de lui aucun effort, l'ouvrier cesse de compter sur lui-
« même ; il perd le goût de la prévoyance, de l'économie, parce
« qu'il n'en sent plus la nécessité : son initiative s'éteint, sa dignité
« s'amoindrit ; il est mûr pour le socialisme. Ces effets, qui sont la
« conséquence d'un patronage trop développé, commençaient à se
« faire sentir à Montceau, il y a quelques années... La compagnie
« de Blanzky comprit la situation... Depuis quelques années elle est
« entrée dans une voie toute nouvelle qui est certainement la bonne...
« Susciter l'initiative de l'ouvrier ; faire son éducation économique ;
« l'habituer à compter plus sur lui et moins sur le patron ; lui
« apprendre à gérer ses propres affaires, voilà qui est préférable à
« cette espèce de tutelle sous laquelle on est porté, par pure bien-
« veillance d'ailleurs, à tenir l'ouvrier... A Montceau on n'a qu'à se
« féliciter de la voie nouvelle dans laquelle on est entré. L'initiative
« ouvrière dépasse tout ce que l'on avait espéré : les associations se
« multiplient... etc... ».

POSITIONS

DROIT ROMAIN

I. La « *dotis dictio* » est un acte unilatéral en apparence, *bilatéral* en réalité.

II. A l'époque de Justinien, les actions « *adjectitiae qualitatis* » n'ont pas disparu, malgré ce que semblent dire les Institutes, liv. IV, t. VII, § 8.

III. La distinction, que font certains jurisconsultes romains entre l'erreur de droit et l'erreur de fait, n'avait qu'une importance théorique; dans la pratique, on se contentait de rechercher si l'erreur était ou n'était pas excusable.

IV. Le texte de Gaius, IV, 108, d'après lequel, dans la procédure des *legis actiones*, tout droit déduit en justice était éteint *ipso jure*, alors même que c'était un droit réel, ne contredit pas cette règle que les conventions ne peuvent pas éteindre *ipso jure* les droits réels.

DROIT CIVIL

I. En matière d'accidents du travail, la cause de l'obligation du patron n'est pas dans le délit civil ou quasi délit de l'art. 1382 du Code civil, ni dans le délit criminel de l'art. 319 du Code pénal; elle est dans le contrat de louage d'ouvrage.

II. Le droit de rétention ne doit être admis que dans les cas cités par le Code et non dans tous les cas où il y a « debitum cum re junctum. »

III. Le contrat d'assurance collective ne confère à l'ouvrier, d'après les clauses ordinairement adoptées dans les polices, aucune action directe contre la compagnie.

IV. L'acte par lequel les père et mère font à leurs enfants et descendants, en vertu des articles 1075 et suivants du Code, la distribution anticipée de leurs biens, est un partage et non une donation.

DROIT INTERNATIONAL

I. L'imperfection de la sanction du droit des gens n'est pas une objection sérieuse contre l'existence de ce droit.

DROIT COMMERCIAL

II. Le porteur de la lettre de change est propriétaire de la provision.

ÉCONOMIE POLITIQUE

III. Dans tout pays où deux monnaies légales sont en circulation, la mauvaise monnaie chasse la bonne.

IV. La valeur d'une marchandise n'est pas déterminée par le quantum du travail dépensé pendant sa production.

Grenoble, le 5 mai 1894,

Le président de la thèse,

EDOUARD BEAUDOUIN.

Vu : le doyen,

C. TARTARI.

Vu et permis d'imprimer,

Le recteur.

ZELLER.

TABLE DES MATIÈRES

Droit romain.

CHAPITRE I. — Juridiction criminelle antérieure aux <i>Quæstiones perpetuæ</i>	3-20
CHAPITRE II. — Histoire des <i>Quæstiones perpetuæ</i> ..	20-49
§. I. Origine des <i>Quæstiones perpetuæ</i>	21-30
§. II. Développement des <i>Quæstiones perpetuæ</i> ..	30-49
CHAPITRE III. — Organisation des <i>Quæstiones perpe-</i> <i>tuæ</i>	49-64
CHAPITRE IV. — Procédure des <i>Quæstiones perpetuæ</i>	64-84
CHAPITRE V. — Disparition des <i>Quæstiones perpetuæ</i>	84-89
CONCLUSION.	89-94

Droit français.

INTRODUCTION. — Comment était résolu en Allemagne le problème des accidents du travail avant la loi du 6 juillet 1884.....	97-120
CHAPITRE I. — Principe de l'Assurance obligatoire..	130-133
CHAPITRE II. — Personnes soumises à l'Assurance...	133-158
CHAPITRE III. — Organisation de l'Assurance.....	156-194
§. I. Dans les entreprises industrielles et commer- ciales.....	168-187
§. II. Dans les entreprises agricoles et forestières.	187-191
§. III. Dans les entreprises dépendant de l'Empire, des États et des Communes.....	191-194
CHAPITRE IV. — Juridiction et surveillance.....	194-206

CHAPITRE V. — Objet de l'Assurance	206-250
§. I. Secours fournis par l'Assurance.....	207-226
§. II. Conditions nécessaires pour que les secours soient accordés.....	226-240
§. III. Comment sont fixés et payés les secours...	240-250
CHAPITRE VI. — Ressources de l'Assurance.....	251-271
CONCLUSIONS.....	273-303
§. I. Effet de l'Assurance sur le nombre des accidents.....	276-289
§. II. Frais d'administration.....	289-293
§. III. Groupement territorial et groupement pro- fessionnel.....	293-300

